

ÉVALUATION DU RÉGIME JURIDIQUE ENCADRANT LES TERRAINS CONTAMINÉS

Par
Stefanie Wlodarczyk

Essai présenté au Centre universitaire de formation
en environnement et développement durable en vue
de l'obtention du grade de maîtrise en environnement (M. Env.)

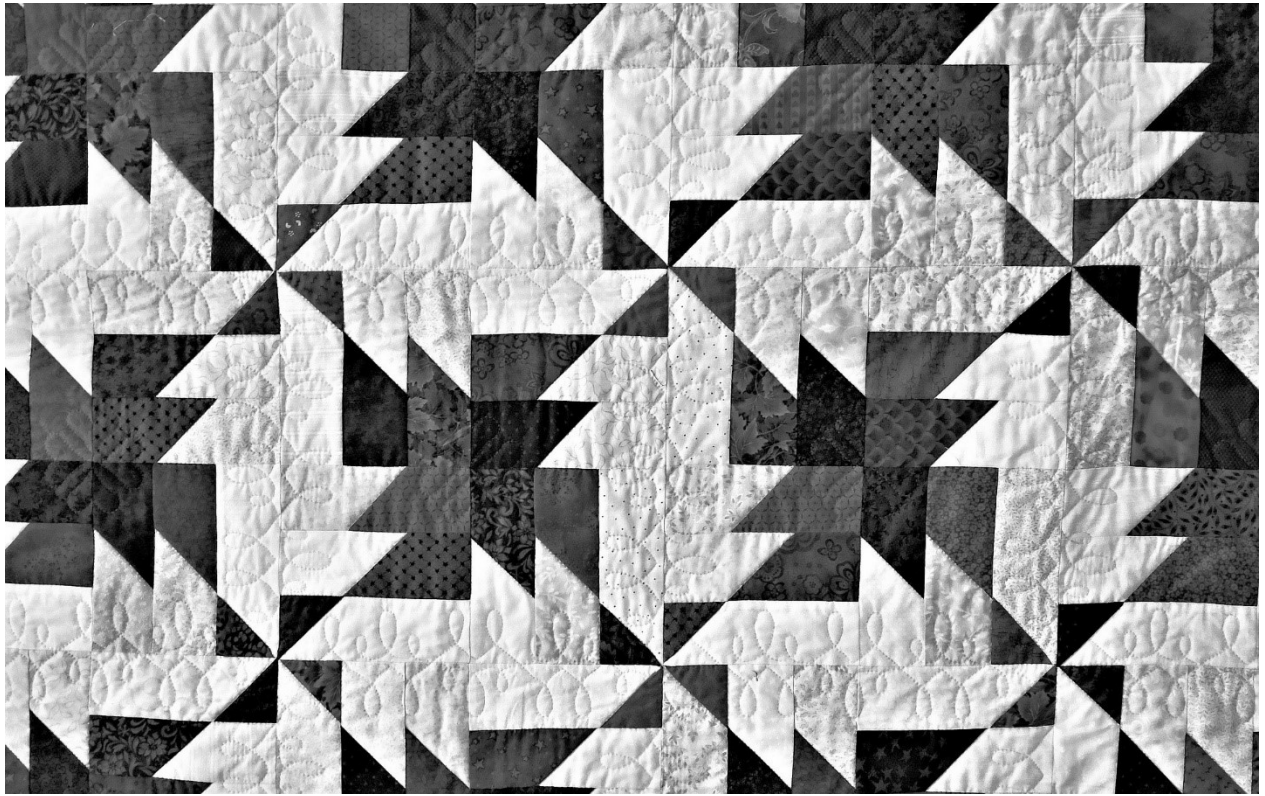
Sous la direction de Prunelle Thibault-Bédard

MAÎTRISE EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Janvier 2021

« Sache donc d'où tu viens. Si tu sais d'où tu viens, il n'y a pas de limite à là où tu peux aller. »

- James Arthur Baldwin, traduit par Michel Sciamma



SOMMAIRE

Mots clés : terrain contaminé, réhabilitation, prévention, pollueur-payeur, équité, *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*, *Loi sur la qualité de l'environnement*, développement durable

La deuxième moitié du vingtième siècle a été marquée par une prise de conscience des enjeux environnementaux, sociaux et économiques de la contamination de terrains. Legs d'activités industrielles et commerciales, les États développés ont mis en place des régimes juridiques pour répondre à la problématique des terrains contaminés.

L'objectif général de cet essai est d'évaluer le régime juridique québécois encadrant les terrains contaminés et de proposer des améliorations. Dans un premier temps, la portée de l'essai est abordée et les enjeux environnementaux, sociaux et économiques sont décrits et mis en contexte. Ensuite, les composantes du régime actuel et leur fonctionnement sont décrits et analysés au moyen d'une étude historique de l'évolution du régime juridique encadrant les terrains contaminés. Cette étude permet notamment de faire ressortir quatre objectifs de la mise en place du régime juridique, soit la réhabilitation des terrains, la prévention de futures contaminations, le respect du principe du pollueur-payeur et le respect du principe d'équité. Au terme de l'analyse historique, une évaluation du régime juridique est réalisée. D'abord, la méthodologie est présentée afin d'exposer le cadre d'évaluation, à savoir les paramètres du critère, l'application du critère et les constats. Les quatre objectifs identifiés lors de l'analyse historique constituent les critères d'évaluation. Les constats permettent d'identifier les causes des lacunes du régime.

Huit recommandations sont donc formulées selon trois catégories : optimisations administratives, recommandations visant les anciennes contaminations et recommandations visant les nouvelles contaminations. Les recommandations permettent d'améliorer le régime juridique selon les objectifs de la réhabilitation des terrains, la prévention de futures contaminations, le respect du principe du pollueur-payeur et le respect du principe d'équité.

REMERCIEMENTS

En premier lieu, je remercie profondément ma directrice d'essai, Prunelle Thibault-Bédard. Ton esprit critique, ta créativité et tes sages conseils m'ont amenée à me dépasser. Je n'aurais pas pu livrer cet essai sans ton soutien et ton encouragement. Je suis ravie que l'univers nous ait permis de travailler ensemble ces derniers mois.

Je remercie également mon conjoint, Rafaël, qui est toujours une influence positive sur moi avec sa grande patience et sa discipline. Tu as été à mes côtés depuis le début de la maîtrise. Tu m'as encouragée, tu m'as inspirée et tu m'as tolérée. Merci.

Un grand merci à mes parents qui m'ont toujours appuyée dans mes exploits académiques. Vous m'avez permis de poursuivre mes passions et je vous suis très reconnaissante.

Je tiens aussi à remercier Jasmin Savard pour l'étincelle qui est devenue le sujet de mon essai.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. PORTÉE	3
2. MISE EN CONTEXTE	4
2.1 Aspects environnementaux.....	5
2.2 Aspects sociaux.....	6
2.3 Aspects économiques.....	7
3. ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION CONCERNANT LES TERRAINS CONTAMINÉS	9
3.1 Avant la réforme de 2003.....	10
3.1.1 Politique de réhabilitation des terrains contaminés.....	11
3.1.2 Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement (Projet de loi 65).....	13
3.1.3 Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés	17
3.2 Réforme de 2003	23
3.2.1 Section IV.2.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement	24
3.2.2 Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains	33
3.3 Modifications législatives depuis la réforme de 2003.....	36
3.3.1 Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert.....	36
3.3.2 Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés – Plan d'action 2017-2021	41
3.3.3 Régime d'autorisation environnementale et le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement.....	45
3.4 Synthèse des outils juridiques	46
4. MÉTHODOLOGIE.....	49
5. ÉVALUATION DU RÉGIME JURIDIQUE.....	51
5.1 Critère 1 – Réhabilitation de terrains contaminés	51
5.1.1 Paramètres du critère.....	51
5.1.2 Application du critère	53
5.1.3 Constats	59
5.2 Critère 2 – Prévention de futures contaminations.....	61

5.2.1	Paramètres du critère.....	62
5.2.2	Application du critère.....	63
5.2.3	Constats.....	67
5.3	Critère 3 – Respect du principe du pollueur-payeur	67
5.3.1	Paramètres du critère.....	68
5.3.2	Application du critère.....	70
5.3.3	Constats.....	73
5.4	Critère 4 – Respect du principe d’équité	74
5.4.1	Paramètres du critère.....	74
5.4.2	Application du critère.....	75
5.4.3	Constats.....	79
6.	RECOMMANDATIONS.....	81
6.1	Recommandations de nature administrative.....	81
6.1.1	Procéder à la révision des catégories d’activités industrielles et commerciales énumérées au RPRT afin de faire une concordance avec le REAFIE	81
6.1.2	Prévoir une obligation législative ou réglementaire de préparer un bilan sur la gestion des terrains contaminés tous les 5 ans	82
6.1.3	Centraliser les informations relativement aux terrains contaminés.....	83
6.2	Recommandations visant les anciennes contaminations.....	83
6.2.1	Pérenniser l’aide financière à la réhabilitation de terrains contaminés	83
6.2.2	Conserver les pouvoirs d’ordonnance du ministre	84
6.3	Recommandations visant les nouvelles contaminations	84
6.3.1	Élargir les exigences de garantie financière dans le cadre des autorisations en vertu de la LQE	84
6.3.2	Modifier les évènements déclencheurs de l’obligation de caractériser un terrain	84
6.3.3	Renforcer les mesures de prévention introduites depuis la modernisation de la LQE	85
6.4	Synthèse des recommandations	85
	CONCLUSION	86
	RÉFÉRENCES	88
	BIBLIOGRAPHIE.....	95

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 3.1	Les principes, objectifs et actions de la <i>Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés</i>20
Figure 3.2	Les enjeux, stratégies et actions de la <i>Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés – Plan d’action 2017-2021</i>44
Tableau 3.1	Ordonnances émises en vertu du PL 65.....16
Tableau 3.2	Régime juridique administratif présentement en vigueur46
Tableau 5.1	Comparaison des statistiques des bilans antérieurs.....56
Tableau 5.2	Inscription au Système GTC selon l’élément déclencheur.....57
Tableau 6.1	Résumé des recommandations.....85

LISTE DES ACRONYMES, DES SYMBOLES ET DES SIGLES

GERLED	Groupe d'étude et de restauration des lieux d'élimination de déchets dangereux
LDD	<i>Loi sur le développement durable</i>
LQE	<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (2014-2018)
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2008-2014)
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (2012-2014)
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2014-2018)
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (2005-2012)
MEF	Ministère de l'Environnement et de la Faune (1994-1998)
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2018-présent)
MENV	Ministère de l'Environnement (1979-1994, 1998-2005)
REAFIE	<i>Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement</i>
RPRT	<i>Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains</i>
Système GTC	Système de gestion des terrains contaminés
VGQ	Vérificateur général du Québec

LEXIQUE

Contaminant	Une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement. (<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>)
Développement durable	Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. (<i>Loi sur le développement durable</i>)
Loi rétrospective	Une loi qui attache de nouvelles conséquences à un événement survenu avant son entrée en force mais elle se distingue toutefois de la loi rétroactive en ce qu'elle ne prend effet qu'à partir de son entrée en vigueur. En d'autres termes, elle confère à un acte antérieur à son entrée en vigueur un effet juridique différent mais ce nouvel effet n'est applicable qu'après la mise en vigueur de la loi. (Lavallée, 2004)
Passif environnemental	La valeur inscrite dans les états financiers du gouvernement et des municipalités selon la norme comptable chapitre SP 3260 – passif au titre des sites contaminés du manuel de comptabilité pour le secteur public. Cette valeur représente le coût futur estimatif de la gestion et de la réhabilitation des terrains contaminés. (inspiré de Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire [MAMOT], 2015a et Vérificateur général du Québec [VGQ], 2018)
Réhabilitation	Une intervention (excavation, traitement <i>in situ</i> , confinement) qui réduit le niveau de contamination s'y trouvant ou limite la possibilité de propagation de ces contaminants ou d'entrer en contact avec eux sur un terrain ou une partie de terrain contaminé au-delà des valeurs limites règlementaires du <i>Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains</i> , ou dont la présence des contaminants est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens. (inspiré de <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> et Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques [MELCC], 2019a)
Terrain contaminé	Un terrain dont la concentration des contaminants présents dans le sol, les eaux de surface ou les eaux souterraines dépasse les valeurs limites prévues par les lois, les règlements et les directives, ou un terrain dont la présence des contaminants est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens. (inspiré de <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> et VGQ, 2018)

INTRODUCTION

Au courant du 20^e siècle, les pays développés ont été confrontés à la réalité que les activités industrielles étaient d'importantes sources de contamination. L'ampleur du problème a obligé l'action étatique. La contamination de terrains présente plusieurs problèmes environnementaux, sociaux et économiques. Elle entraîne le dégagement de gaz nocifs et de toxines, ainsi que la contamination des eaux souterraines et des sources d'eau potable. Le terrain contaminé ne peut plus remplir adéquatement les fonctions biologiques nécessaires à la vie. La complexité de la décontamination, les coûts qui y sont associés et le risque s'ajoutent pour entraîner un imposant fardeau économique.

Le premier régime juridique encadrant les terrains contaminés au Québec a été mis en place à la fin des années 80. Depuis lors, il a subi plusieurs modifications et une vaste réforme. Toutefois, plus de 30 ans plus tard, nous nous interrogeons encore quant à l'efficacité du régime. Est-ce qu'il permet une prise en charge adéquate pour réhabiliter les terrains contaminés et pour éviter des contaminations futures? Est-ce que les objectifs du régime lors de sa mise en place et de ses subséquentes réformes ont été atteints?

L'objectif général de l'essai est d'évaluer le régime juridique encadrant les terrains contaminés et d'y proposer des améliorations. Pour ce faire, les composantes du régime actuel et leur fonctionnement sont décrits et analysés. Le régime juridique est ensuite apprécié en fonction de quatre critères, à savoir les objectifs du régime juridique. Les causes des lacunes du régime sont dégagées et des améliorations au régime juridique sont formulées sous forme de recommandations. Les objectifs spécifiques permettent d'atteindre l'objectif principal de l'essai.

Les principales sources d'information utilisées dans le cadre de l'essai sont des livres et articles juridiques, des documents et statistiques émanant du gouvernement et de ses ministères, des rapports académiques, ainsi que des lois, règlements et politiques gouvernementaux. Des articles de journaux, la jurisprudence et des débats parlementaires ont aussi été utilisés dans le cadre de cet essai. Les sources utilisées sont toutes issues de sources crédibles et pertinentes au sujet traité. Dans le cadre de l'analyse historique, les principales sources utilisées sont les sources premières, soit les lois, règlements et politiques. Les sources secondaires tels les articles et livres juridiques ont été utilisées afin d'appuyer des arguments et pour corroborer les interprétations retenues.

L'essai est divisé en six chapitres. Le premier chapitre traite de la portée de l'essai.

Le deuxième chapitre met en contexte la problématique des terrains contaminés selon les trois dimensions du développement durable, soit les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la contamination des terrains.

Le chapitre trois constitue une analyse historique de l'évolution du régime juridique encadrant les terrains contaminés au Québec. Tout régime juridique est le produit d'une évolution s'inscrivant dans un contexte particulier et répondant aux enjeux de l'époque. Le régime juridique actuel est un patchwork, une mosaïque ni plus ni moins, intégrant des éléments du passé et des innovations plus récentes. L'analyse historique permet d'expliquer les éléments composant le régime juridique actuel.

La méthodologie détaillée est présentée au quatrième chapitre. Ce chapitre sert à décrire le cadre conceptuel élaboré pour les fins de l'évaluation du régime juridique.

Le cinquième chapitre constitue l'évaluation du régime juridique et permet de répondre, avec le sixième chapitre, à l'objectif principal de l'essai.

Le sixième chapitre présente les recommandations pour améliorer le régime juridique pour qu'il puisse mieux atteindre ses objectifs.

1. PORTÉE

Le sujet des terrains contaminés peut être très vaste. Il importe donc de circonscrire la portée de l'essai dans la présente section. D'abord, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après « LQE ») traite de « sols » et de « terrains » contaminés. Le sol est une composante du terrain qui, selon l'article 31.42 LQE, est défini comme comprenant les sols, les eaux souterraines et les eaux de surface (*Loi sur la qualité de l'environnement*). Le terme « terrain » réfère donc à cet ensemble et il pourrait être traduit par lot ou parcelle. L'essai ne s'intéresse pas spécifiquement aux sols contaminés, à leur gestion, transport et valorisation, malgré leur importance. Ces sujets ne seront abordés que de façon accessoire.

L'essai examinera le régime administratif provincial encadrant les terrains contaminés.

Au Canada, l'environnement est une compétence partagée entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial. L'environnement n'est pas spécifié dans les articles de la Constitution canadienne traitant du partage des compétences entre le palier fédéral et le palier provincial. L'environnement est mis en œuvre par le biais d'autres pouvoirs énumérés. C'est notamment pour cette raison que ce sont surtout les provinces qui légifèrent en matière d'environnement, celles-ci étant compétentes en matière de propriété, de droits civils, de matières locales et relativement aux ressources naturelles et forestières. Le gouvernement fédéral agit dans ses champs de compétence, mais ses sphères d'intervention en matière d'environnement sont moins étendues que celles des provinces. Au Québec, l'environnement est une compétence partagée entre le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux. Les municipalités peuvent réglementer les activités dans ce domaine dans la mesure prévue par le législateur. La compétence en environnement est déléguée aux municipalités dans la *Loi sur les compétences municipales*, sous réserve de la compatibilité avec des lois et règlements provinciaux. De plus, la loi prévoit qu'un règlement provincial adopté en vertu de la LQE prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet.

Le régime administratif réfère au régime statutaire et pénal prévu dans la LQE, soit l'encadrement juridique spécifique des terrains contaminés. (Girard, 2006 et Bélanger et Desjardins, 2018) Bien qu'il influence le droit administratif, le droit civil est hors de la portée de cet essai. Nous ne traiterons des principes du droit civil que de façon accessoire, notamment pour examiner les impacts économiques des terrains contaminés.

2. MISE EN CONTEXTE

La relation entre l'être humain et son environnement a beaucoup évolué depuis l'avènement de l'ère industrielle. Des avancées scientifiques ont permis de cerner les impacts des activités humaines sur l'environnement. En réponse à ces découvertes, une réglementation plus restrictive des activités industrielles s'est développée depuis le milieu du 20^e siècle. La protection de l'environnement devient une préoccupation croissante depuis la prise de conscience par la population de l'ampleur des conséquences des pratiques polluantes héritées d'une époque plus laxiste. Malgré cela, les activités industrielles du passé ont déjà causé une contamination importante de nombreux terrains à travers le Québec. (Vérificateur général du Québec [VGQ], 2018) Cette section vise à exposer les impacts des terrains contaminés. Les impacts sont analysés en fonction des trois dimensions du développement durable.

En 1987, les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement se concrétisent par la publication du rapport *Notre avenir à tous*, mieux connu sous le nom « Rapport Brundtland ». La Commission conclut que les divers problèmes environnementaux et sociaux sont liés au système de croissance économique effréné développé au cours du 20^e siècle. C'est ce rapport qui met de l'avant le concept d'une croissance économique respectueuse de l'environnement et des divers enjeux sociétaux. Le rapport définit ce concept comme étant le « développement durable ». Le concept du développement durable sera graduellement repris et employé par divers gouvernements et organismes dans les années suivantes. (Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques [MELCC], s. d.c) Au Québec, le développement durable a rapidement influencé diverses politiques, mais ne sera formellement mis en œuvre qu'avec l'adoption de la *Loi sur le développement durable* (ci-après « LDD ») en 2006. Depuis l'adoption de cette loi, toute prise de décision et toute action du gouvernement et de ses ministères seront orientées afin qu'elles s'inscrivent dans la recherche d'un développement durable. La LDD définit le développement durable comme étant un développement « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » (*Loi sur le développement durable*) Une notion centrale à cette définition est l'indissociabilité entre les trois dimensions du développement : environnementale, sociale et économique. (*Loi sur le développement durable*) Un développement durable est celui qui s'inscrit dans le respect de ces trois dimensions.

Depuis l'adoption de la LDD, le développement durable est réellement devenu l'élément central de toute action gouvernementale. Les impacts de la contamination des terrains seront abordés dans les prochaines

sections en fonction des trois dimensions du développement durable. Bien que les composantes de ces dimensions soient intimement liées, elles sont abordées séparément afin de permettre une illustration plus cohérente des multiples enjeux liés à la contamination des terrains.

2.1 Aspects environnementaux

Le volet environnemental du développement durable vise le maintien de « l'intégrité de l'environnement pour assurer la santé et la sécurité des communautés humaines et préserver les écosystèmes qui entretiennent la vie ». (MELCC, s. d.a)

Les sols, les eaux de surface et les eaux souterraines fournissent des biens et services écologiques essentiels et constituent la base des écosystèmes nécessaires à la survie d'organismes vivants (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques [MDDELCC], 2017). D'un point de vue écologique, le sol agit comme un tampon de filtration. Il forme un habitat pour la flore et la faune et permet le développement de la biomasse (Ministère de l'Environnement et de la Faune [MEF], 1998). Les sols, les eaux de surface et les eaux souterraines sont également exploités par des humains au soutien de leurs diverses activités. Des matières premières comme le sable et les minéraux sont extraites et transformées par le secteur industriel. Les forêts et les terres sont cultivées par les secteurs forestier et agricole. L'eau souterraine est utilisée comme source d'eau potable et dans des procédés industriels. La population se dirige en nature pour s'épanouir et pratiquer des activités récréotouristiques en plein air. La contamination a un grand impact sur toutes ces sphères et les conséquences de la contamination des terrains sont multiples (MDDELCC, 2017). La contamination entraîne le dégagement de gaz nocifs et de toxines. Elle affecte les sols, les eaux de surface et les eaux souterraines. Elle peut continuer à produire des effets pendant des décennies. Si la contamination migre, surtout vers la nappe phréatique, elle peut entraîner des problèmes à l'égard des terrains et des populations avoisinantes. Selon le type de contaminant et sa concentration, les risques pour la santé de la population et pour la biodiversité peuvent être très importants (De Sousa, 2001, Gill et al., 2012 et MDDELCC, 2017).

La contamination des terrains contribue à l'étalement urbain, une cause importante de la perte et de la dégradation des milieux naturels, et à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Un nombre important des terrains contaminés sont situés dans des centres urbains. Ces friches industrielles

contaminées et délaissées bénéficient d'un emplacement convoité pour le développement, mais les coûts importants de la décontamination empêchent leur revitalisation. Un grand nombre de ces terrains sont donc laissés en jachère au lieu d'être développés et densifiés. (MDDELCC, 2017)

2.2 Aspects sociaux

L'aspect social du développement durable a pour objectif d'« assurer l'équité sociale pour permettre le plein épanouissement de toutes les femmes et de tous les hommes, l'essor des communautés et le respect de la diversité » (MELCC, s. d.a). Cette composante du développement durable vise la réduction des inégalités et la promotion de l'équité sociale et économique. Elle se préoccupe également des conséquences sur la santé de la population (MDDELCC, 2015).

Les sols et les eaux jouent un rôle essentiel pour la survie des organismes vivants. Une importante contamination peut mettre en péril la santé des populations vivant ou travaillant à proximité. Le domaine de l'équité environnementale s'intéresse à vérifier les impacts de la pollution sur différents groupes à risque par rapport aux groupes non à risque. Particulièrement, les groupes économiquement vulnérables (par exemple, les personnes à faible revenu et les minorités raciales ou ethnoculturelles) et les groupes physiologiquement vulnérables (par exemple, les enfants et les personnes âgées) subiraient des conséquences disproportionnées des diverses formes de contamination. (Laboratoire d'équité environnementale [LAEQ], s. d.)

Les effets de la contamination sur le développement urbain ont aussi des effets sociaux collatéraux. La présence de friches industrielles en plein milieu de quartiers urbains dégrade le dynamisme de la collectivité. Ces terrains abandonnés représentent une perte d'usage et de jouissance de ces espaces par la collectivité (MDDELCC, 2017). Depuis plusieurs années, il y a une volonté d'une partie de la population de retourner vers les centres urbains, délaissés par les industries au profit de la banlieue (MDDELCC, 2017). Or, une portion importante du territoire urbain ne peut être utilisée. Selon une étude menée en 2009 relativement aux villes de l'île de Montréal, Québec, Laval, Gatineau, Longueuil, Trois-Rivières, Shawinigan et La Prairie, 12 % des terrains commerciaux, industriels ou résidentiels étaient des terrains contaminés en friche. Considérant que les terrains à vocation commerciale, industrielle ou résidentielle représentaient 46 % du territoire analysé, il s'agit d'une importante portion du territoire qui ne peut être utilisée par la population (Gill et al., 2012).

2.3 Aspects économiques

Le troisième pilier du développement durable, l'économie, se traduit par la création d'« une économie innovante et prospère, écologiquement et socialement responsable » (MELCC, s. d.a). Bien que le volet financier soit important, l'économie a plusieurs composantes, comme assurer un accès aux biens et services à tous, favoriser des investissements responsables, favoriser des sources de financement responsables, assurer une viabilité économique et valoriser une économie sociale et solidaire (Villeneuve et al., 2016).

De façon générale, la valeur d'un terrain contaminé diminue à cause de la surcharge de la décontamination qui représente, dans la plupart des cas, des coûts importants relativement à la valeur marchande du terrain. Cela influence non seulement la valeur directe de la propriété mais ses éléments accessoires, comme des hypothèques et servitudes, qui peuvent la grever. Également, la contamination peut avoir des effets de longue durée sur la valeur d'une propriété. Il s'agit de stigmatisation de la contamination, qui diminue l'attractivité de la propriété même après sa décontamination ou réhabilitation. (Nadon, 2015)

L'évolution du cadre juridique dans le domaine des terrains contaminés a grandement influencé le droit commun et le droit civil (Nadon, 2015). Le cadre juridique applicable en matière de contamination des terrains a eu d'importantes répercussions en matière contractuelle, notamment en donnant ouverture à des actions en diminution de prix pour vices cachés et en nullité de vente pour défaut de qualité. Le régime de responsabilité extracontractuelle a aussi été impacté, notamment dans les cas de migration des contaminants (Coche et Duchaine, 2012, Nadon, 2015, Paiement, 2013). Les niveaux de contamination établis par des politiques administratives ont influencé le total des réparations fixées par les tribunaux appelés à quantifier le montant des dommages à la suite d'une contamination (Nadon, 2015). L'expropriation d'un terrain contaminé présente des difficultés supplémentaires dans le cadre d'une procédure déjà très complexe. Notamment, les parties doivent débattre la question de l'imputabilité des coûts de décontamination et de la valeur de l'indemnité (Rousseau et Therriault, 2019).

Les diverses règles en matière de contamination ont également un impact sur les mécanismes du marché et ses dynamiques en ce qui a trait aux transactions immobilières et commerciales. Les milieux financiers et prêteurs doivent composer avec une augmentation des risques associés à la contamination d'un terrain

et ainsi adapter leurs pratiques. Les risques auxquels ils font face sont multiples : la responsabilité directe, le défaut du propriétaire, la difficulté de recouvrement, la diminution de la valeur ou la perte de leur garantie, et leur réputation (Lavallée, 2006). L'augmentation du risque de la part des institutions financières s'est traduite en pratiques de plus en plus prudentes, notamment au stade de l'acceptation de prêt. Il est même devenu une pratique courante pour une institution d'exiger des tests de sol avant d'accepter de financer un projet (Nadon, 2013). L'impact est d'autant plus important quand l'on considère le rôle capital que les institutions jouent dans la réalisation de projets industriels et commerciaux (Lavallée, 2006).

La contamination des terrains n'a pas que des effets sur les propriétaires et les acteurs du secteur privé. Le financement des municipalités repose surtout sur l'impôt foncier et les taxes sont perçues en fonction de la valeur d'une propriété. La baisse de valeur due à la contamination diminue l'assiette fiscale municipale. Des terrains contaminés qui doivent être laissés vacants à cause d'une réglementation limitant leur usage font aussi baisser l'assiette fiscale des municipalités (Daigneault, 2003). De plus, ces terrains sont souvent situés en milieu urbain, monopolisant ainsi de précieuses surfaces potentielles de développement.

Également, la contamination des terrains entraîne un imposant fardeau économique sur les gouvernements, et donc sur l'ensemble des contribuables. Le gouvernement provincial et, depuis 2015, les municipalités appliquent une norme comptable et incluent à même leurs états financiers leur passif environnemental (Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire [MAMOT], 2015a, MAMOT, 2015b). Cette valeur représente l'estimation du coût futur pour la gestion et la réhabilitation des terrains contaminés sous leur responsabilité. En 2017, le passif environnemental du gouvernement du Québec était évalué à 3,1 milliards de dollars (VGQ, 2018). Cette somme n'a pas que des effets théoriques : le passif devait être absorbé et le budget rééquilibré. Dans le cas des municipalités qui, de façon générale, ne peuvent faire de déficit, elles devaient affecter leur excédent de fonctionnement non affecté pour absorber le passif initial, ou prévoir une taxation étalée (Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire [MAMROT], 2013). Autrement dit, les municipalités devaient absorber ce passif et garder leurs budgets équilibrés, tout en évitant de simplement refiler la facture aux contribuables.

3. ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION CONCERNANT LES TERRAINS CONTAMINÉS

Bien que les problèmes environnementaux et de santé publique existent depuis l'âge industriel, ce n'est que depuis la deuxième partie du 20^e siècle que des outils législatifs sont mis en place dans les pays industrialisés. À cette époque, plusieurs désastres environnementaux ont été découverts au Canada et aux États-Unis¹ et liés aux activités industrielles. Ces cas hautement médiatisés ont amené les citoyens à mettre une plus grande pression sur les gouvernements pour qu'ils agissent. Aux États-Unis, le début des années 70 a marqué la mise en place du Environmental Protection Agency (United States Environmental Protection Agency [EPA], s. d.). Au Québec, la LQE est entrée en vigueur en 1972 sous le nom *Loi de la qualité de l'environnement* (*Loi de la qualité de l'environnement*). La première itération de cette loi ne contenait aucune disposition spécifique sur les terrains contaminés (Bélanger et Desjardins, 2018, Bouchard et Coche, 2010 et Duchaine et al., 2014). Cette loi contenait un régime général interdisant l'émission non autorisée de contaminants dans l'environnement, ainsi que de pouvoirs d'ordonnance généraux (Bélanger et Desjardins, 2018). Toutefois, aucun critère ou seuil n'était fixé pour permettre d'établir si un terrain était contaminé ou non. Ainsi, on ne pouvait vraisemblablement établir des objectifs de décontamination pour une éventuelle ordonnance (Duchaine et al., 2014).

Le problème spécifique des terrains contaminés a pris de l'ampleur pendant les années 80. Au Canada, le premier inventaire des terrains fédéraux contaminés a été effectué en 1982. Au terme de cet inventaire, 45 terrains sous la responsabilité du gouvernement fédéral ont été identifiés comme lieux d'élimination de déchets dangereux. Le Québec a vu le Groupe d'étude et de restauration des lieux d'élimination de déchets dangereux (ci-après « GERLED ») créé en 1983 avec pour mission de dresser un inventaire des lieux d'élimination et d'élaborer des modalités d'intervention pour ces terrains. Le GERLED a notamment identifié l'ancien dépotoir à la Ville de LaSalle dans le cadre de leurs travaux. Ce site fut déterminant dans l'évolution de la législation entourant les terrains contaminés et marqua un tournant dans la gestion des terrains contaminés (Lavallée, 2002 et Lavallée 2004). Dans les années suivant la découverte du site, des

¹ Un quartier résidentiel a été construit sur le site d'un ancien dépotoir de matières chimiques au Love Canal aux États-Unis. Les graves problèmes de santé chez les résidents ont obligé le gouvernement américain à déclarer l'état d'urgence et à évacuer des centaines de familles (Revkin, 2013, 25 novembre). Une situation similaire a été découverte à la Ville de LaSalle, sur l'île de Montréal. Un ancien dépotoir LaSalle Coke a été remblayé et un quartier résidentiel s'installe à proximité (Lavallée, 2004). Dans le contexte d'une des pires contaminations au Québec, le déversement de dizaines de millions de litres de déchets par l'industrie pétrochimique a contaminé les sols et eaux souterraines aux lagunes de Mercier. Les sols et la nappe phréatique demeurent très contaminés à ce jour (Noël et Shields, 2018, 20 mars)

mécanismes spécifiques pour la gestion des terrains contaminés ont commencé à être mis en place par le législateur. D'autres outils législatifs seront ajoutés, modifiés et abolis au fil des quarante années qui suivront.

Le présent chapitre entend présenter l'évolution de la législation visant les terrains contaminés. Il est organisé en trois sous-chapitres portant sur trois époques charnières dans l'évolution législative : 1- avant la réforme de 2003 (année de l'entrée en vigueur de la plus substantielle réforme en la matière), 2- la réforme de 2003, et 3- les modifications législatives depuis la réforme de 2003. Les outils et les mécanismes composant le régime statutaire de l'époque seront décrits et analysés dans chaque sous-chapitre.

3.1 Avant la réforme de 2003

L'adoption de nouveaux outils est survenue en réaction à la médiatisation de quelques contaminations graves. Grâce aux travaux du GERLED, une importante contamination a été découverte en 1984 sur le site d'un dépotier désuet à l'ancienne Ville de LaSalle, située sur l'île de Montréal. (Daigneault, 2019, Lavallée, 2002 et Lavallée, 2004). L'ancien dépotier avait accepté des résidus domestiques et industriels dangereux pendant son fonctionnement. Le site a été développé après la fermeture du dépotier; un quartier résidentiel y a été construit et une source importante d'approvisionnement d'eau se trouvait à proximité de la décharge. Il s'agissait du premier cas connu au Canada impliquant une importante contamination si proche de résidences et d'une source d'eau potable. Le risque pour la santé publique a obligé les autorités québécoises à réagir pour gérer la contamination. Faute d'outils adéquats au Québec, les autorités ont emprunté des outils étrangers afin de gérer la contamination à LaSalle. Ils se sont inspirés de l'approche néerlandaise qui applique des critères génériques pour un site, afin de le rendre propice à tout usage.

Au Québec, ces critères génériques ont été modulés pour prendre en compte l'usage préconisé du terrain. En résulte des critères génériques ABC, qui seront incorporés dans la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* de 1988, le premier outil concernant les terrains contaminés (Lavallée, 2002 et Lavallée, 2004). Ce n'est qu'à la suite d'un autre évènement fort médiatisé en 1986, soit la découverte de l'importante contamination au plomb de l'ancien site de Balmet Canada inc. à Saint-Jean-sur-Richelieu, que les premières modifications législatives furent adoptées afin d'ajouter la gestion des terrains contaminés à la LQE (Daigneault, 2019).

Trois outils juridiques ont marqué l'époque précédant la réforme de 2003. D'abord, la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*, codifiant les critères ABC de l'approche québécoise, a été adoptée en 1988. Deux ans plus tard, le projet de loi 65 (ci-après « PL 65 ») introduit les premières dispositions législatives visant spécifiquement les terrains contaminés dans la LQE. Dix ans après l'adoption de la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*, celle-ci a été remplacée par la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, qui comportait non seulement des mesures curatives, mais également des mesures préventives.

3.1.1 Politique de réhabilitation des terrains contaminés

La *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* (ci-après « Politique de 1988 ») a été adoptée en 1988 et fut le premier outil pour faire face au problème des terrains contaminés au Québec. (Duchaine et al., 2014)

La Politique de 1988 vise à répondre « aux interrogations de la population en établissant les grandes orientations de gestion du ministère de l'Environnement du Québec » (Ministère de l'Environnement [MENV], 1988) en matière de terrains contaminés. Les orientations de la Politique de 1988 sont fondées sur quatre prémisses :

1. Du point de vue environnemental, il est souhaitable de récupérer les anciens terrains dont les sols sont contaminés;
2. Groupes et citoyens ont réclamé la mise sur pied d'une politique relative à la réhabilitation des terrains contaminés;
3. Les municipalités ont la responsabilité du développement de leur territoire et sont, de ce fait, appelées à jouer un rôle important dans l'application de la présente politique;
4. Les terrains contaminés doivent être adéquatement gérés selon un mécanisme et des critères qui leur sont propres.

La Politique de 1988 prévoit ensuite trois objectifs généraux :

1. Empêcher que l'utilisation de terrains contaminés ne s'effectue au détriment de la santé, de l'environnement et des biens;

2. Favoriser la récupération des ressources en réemployant des terrains contaminés dans la mesure où le niveau de décontamination atteint est compatible avec les usages prévus et est sécuritaire pour les usagers et l'environnement;
3. S'assurer que les sols contaminés seront gérés de façon sécuritaire.

Des critères pour évaluer la contamination des sols et de l'eau souterraine sont prévus à la Politique de 1988. Ces critères ABC, ainsi que les données scientifiques, permettent de fixer le niveau de décontamination à atteindre pour un terrain donné (Daigneault, 2019 et MENV, 1988). Le niveau de contamination acceptable pour un terrain est déterminé en fonction de son utilisation (Nadon, 2013). La Politique de 1988 propose un cadre et des mécanismes de gestion des terrains contaminés et identifie les responsabilités de chaque intervenant : promoteur, ministère, municipalités (MENV, 1988).

Le rôle de chacun des intervenants est décrit dans un cheminement proposé dans le cadre d'un développement immobilier. Selon ce cheminement, le promoteur avise la municipalité de la possibilité de contamination à l'étape de la demande de permis municipal. Les municipalités, à titre de responsables de la gestion du territoire, agissent comme gardiens de la mise en œuvre de la Politique de 1988. En absence de risque de contamination, qu'elles doivent analyser, elles peuvent délivrer le permis comme prévu selon leur réglementation. Or, si le site visé présente un risque de présence de contamination, la municipalité doit demander au promoteur de chercher un avis du ministère. Ce dernier agit comme spécialiste technique, pour mettre en place certaines balises afin d'assurer le respect de l'environnement et la protection du public. (MENV, 1988)

La principale faiblesse de cette politique est sa nature non contraignante. La Politique de 1988 est de nature administrative, donc son contenu n'a pas force de loi. Le cadre normatif et les mesures proposées sont des lignes directrices plutôt que des obligations auxquelles les personnes visées doivent se conformer (Daigneault, 2019 et Duchaine et al., 2014). L'extrait suivant est tiré de la partie IV de la Politique de 1988, portant sur le mécanisme de gestion et les responsabilités des intervenants, et témoigne du degré de contrainte : « Le présent chapitre suggère donc aux municipalités et aux promoteurs un mécanisme de gestion afin d'assurer l'application la plus efficace possible de la Politique de réhabilitation des terrains contaminés. ». Le mécanisme n'est pas imposé aux intervenants, mais suggéré. N'étant pas de nature contraignante, la Politique de 1988 s'appuie en grande partie sur la dynamique du marché pour conduire à la réhabilitation de terrains contaminés. Bien qu'elle ne fût pas elle-même génératrice d'obligations, la

Politique de 1988 a tout de même eu une influence sur la jurisprudence². Toutefois, la dynamique du marché, sans la mise en place d'un régime plus costaud et d'instruments économiques, n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs de la Politique de 1988 (Lavallée, 2002 et Lavallée, 2004). Ces outils seront développés lentement au courant des années suivant l'adoption de la Politique de 1988.

La deuxième plus grande faiblesse de la Politique de 1988 est qu'elle ne visait que des mesures curatives. La Politique de 1988 portait uniquement sur la réhabilitation de terrains contaminés, tel que son titre l'indique : *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*. La contamination des terrains n'est certes pas un phénomène relevant uniquement d'anciennes pratiques industrielles. La Politique de 1988 ne prévoyait aucune mesure pour éviter des contaminations futures. Des mesures préventives ne seraient ajoutées à la Politique que dix ans plus tard avec l'adoption de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*. (Lavallée, 2002 et Lavallée, 2004)

3.1.2 Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement (Projet de loi 65)

Après la découverte d'une importante contamination de l'ancien site de Balmet Canada inc. à Saint-Jean-sur-Richelieu, le législateur a procédé rapidement à l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement* (PL 65) en juin 1990 (Lavallée, 2002, Lavallée, 2006 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*). Dans cette affaire, environ 6 000 personnes ont été exposées à des résidus de plomb (Gravel, 1989, 29 août). C'est dans le cadre de la gestion de cette crise que les lacunes juridiques en matière de contamination de terrains sont devenues apparentes. Puisque la contamination remontait à plusieurs années et que l'urgence d'agir ne pouvait être démontrée, le ministre de l'Environnement n'avait tout simplement pas les pouvoirs nécessaires pour obliger la compagnie à décontaminer le site (Lavallée, 2002 et Lavallée, 2006). Le PL 65 est notamment venu doter le ministre de l'Environnement du pouvoir d'ordonner la caractérisation et la réhabilitation d'un terrain (Daigneault, 2019 et Duchaine et al., 2014).

La nouvelle section IV.2.1 de la LQE introduite par le PL 65 est divisée en deux sous-sections principales : la décontamination et la restauration de l'environnement, et la décontamination et la restauration des sols. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*)

² Par exemple, *Ville de Montréal-Est c. Texaco Canada inc.*, 2001 CanLII 12435 (QC CA)

La première sous-section confère au ministre deux pouvoirs d'ordonnance intéressants. D'abord, l'ancien article 31.42 LQE permet au ministre d'ordonner de lui fournir une étude de caractérisation de l'environnement, un programme de décontamination ou de restauration de l'environnement (décrivant les travaux visant à décontaminer ou à restaurer l'environnement) et un échéancier de la réalisation de ces travaux. Ce pouvoir peut être utilisé dans trois circonstances. La première visait une situation où le ministre aurait des motifs raisonnables de croire à la présence d'un contaminant à une concentration dépassant le seuil maximal prévu par règlement. Ce pouvoir réglementaire n'a toutefois jamais été exercé par le gouvernement, réduisant la portée du pouvoir d'ordonnance du ministre. La deuxième circonstance vise la présence d'un contaminant prohibé. Finalement, le pouvoir d'ordonnance peut être utilisé dans le cas où l'on aurait des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu une contamination, et que celle-ci serait « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens ». (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*)

Ensuite, selon l'article 31.43, le ministre peut ordonner, à l'égard d'un contaminant : de le ramasser, de l'enlever, de le recueillir, ou de le neutraliser, ainsi que de prendre toutes les mesures qu'il énonce pour décontaminer ou restaurer l'environnement. Ce pouvoir d'ordonnance peut être utilisé dans les mêmes trois circonstances. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*)

Le PL 65 prévoit une rétrospectivité pour ces pouvoirs d'ordonnance. Le ministre peut ordonner des mesures dans le cadre de contaminations survenues « même avant le 22 juin 1990 » (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*). Le PL 65 créait donc une responsabilité rétroactive (Lavallée, 2006).

Ces ordonnances peuvent être émises à l'égard de « quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant » (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*). Puisque c'est le véritable pollueur qui est visé par ces pouvoirs, le PL 65 a été baptisé la Loi du pollueur-payeur (Bélanger et Desjardins, 2018, Daigneault, 2019 et Lavallée, 2004).

La centralité du principe du pollueur-payeur au PL 65 témoigne de l'importance croissante du développement durable dans les actions gouvernementales, et ce, malgré l'absence de toute mention expresse du développement durable. Lors de l'adoption de la LDD en 2006, le principe du pollueur-payeur y sera incorporé à titre d'un des seize principes du développement durable. Or, en 1990, seulement trois

ans après le Rapport Brundtland, ce principe sera le pivot de l'outil principal dans la gestion des terrains contaminés.

Le régime créé par ces dispositions en est un de responsabilité objective. Par opposition au régime québécois de responsabilité civile, la commission d'une faute n'est pas nécessaire afin de retenir la responsabilité du pollueur. Lorsque l'on établit que la personne visée est effectivement le pollueur, la preuve de contamination est suffisante pour retenir la responsabilité du pollueur, qui ne peut pas se défendre en plaidant une diligence raisonnable. (Duchaine et al., 2014 et Lavallée, 2002)

La deuxième sous-section introduite à la LQE par le PL 65, quant à elle, prévoit des mesures qui visent davantage le propriétaire. Le régime de décontamination et de restauration des sols repose sur un système d'avis qui restreint l'utilisation du terrain, ainsi qu'un système de classement d'activités susceptibles de contaminer les sols qui permet d'imposer des obligations lors de la cessation d'activités (Lavallée, 2002). Cette section, soit les articles 31.46 à 31.51 LQE, devait entrer en vigueur à une date ultérieure fixée par le gouvernement (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*). Ces mesures n'ont jamais été mises en vigueur (Daigneault, 2003, Lavallée, 2002 et Lavallée, 2006). En effet, plusieurs industries et municipalités se sont opposées à cette sous-section. Le monde municipal s'est positionné contre ces nouvelles dispositions puisqu'elles imposaient aux municipalités un considérable rôle dans la gestion des sites contaminés sur leur territoire. Aussi, plusieurs municipalités sont devenues propriétaires de sites contaminés suivant des ventes pour non-paiement de taxes et se seraient vues imposer des obligations de décontamination et restauration coûteuses (Daigneault, 2019, Lavallée 2002, Lavallée, 2006 et Union des municipalités du Québec [UMQ], 1990). Ces oppositions font écho au débat sur l'imputabilité des contaminations passées et le principe d'équité. Les municipalités ont refusé d'accepter un modèle qu'elles qualifiaient comme « propriétaire-payeur », puisque c'est le contribuable qui aurait ultimement été responsable d'acquitter la facture d'une contamination dont il était non seulement nullement responsable, mais très souvent la victime (UMQ, 1990).

Les pouvoirs d'ordonnance prévus au PL 65 étaient complétés par des pouvoirs réglementaires qui auraient permis au gouvernement d'adopter des normes en matière de contamination des terrains. Ces pouvoirs incluaient la possibilité :

1. D'établir des quantités ou des niveaux de concentration maximaux pour qualifier un terrain comme étant contaminé;

2. D'établir des niveaux de décontamination à atteindre dans le cas de changement d'usage du sol ou dans le cas de certains travaux.

(Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement)

Ces pouvoirs réglementaires n'ont toutefois pas été exercés. Ainsi, le pouvoir d'ordonnance du ministre est devenu beaucoup plus discrétionnaire que le législateur ne l'avait initialement prévu. L'absence de ces normes réglementaires a imposé un fardeau beaucoup plus lourd lorsque l'on voulait émettre une ordonnance, ce qui a eu l'effet de les fragiliser. Au lieu de se reposer sur des normes et des critères déterminés, le ministre devait démontrer que la contamination présentait un risque plus que négligeable ou minime (Lavallée, 2002 et *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*). Comme aucun règlement ne précisait à partir de quel niveau un terrain devenait contaminé, les ordonnances émises par le ministre étaient plus susceptibles à une contestation judiciaire. Cette situation s'est traduite par une véritable inaction de la part du ministre. Entre 1990 et 2003, dans les douze ans de leur existence, les pouvoirs d'ordonnance du PL 65 n'ont été utilisés qu'à trois reprises (Duchaine et al., 2014). Le tableau 3.1 présente les détails des trois ordonnances émises en application des pouvoirs du PL 65.

Tableau 3.1 Ordonnances émises en vertu du PL 65 (inspiré de : Duchaine et al., 2014, p. 305 et 306)

Date	Personne ciblée	Mesures imposées	Contaminant
4 septembre 1990	Beattie Gold Mines Ltd. et Mines d'Or Eldorado Inc.	Article 31.42 LQE 1. Étude de caractérisation	Arsenic
19 février 1991	Balmet Canada inc.	Article 31.42 LQE 1. Étude de caractérisation 2. Travaux de réhabilitation	Plomb
12 mars 1998	La Compagnie pétrolière Impériale	Article 31.42 LQE 1. Étude de caractérisation 2. Mesures de décontamination	Hydrocarbures (de source pétrolière)

Dans les dispositions qui ne sont jamais entrées en vigueur, le PL 65 réfère à l'usage du terrain selon le zonage municipal. En effet, les restrictions à l'usage d'un terrain contaminé reposent sur l'utilisation du terrain en fonction des usages permis par le zonage municipal. Cela aurait représenté une avancée depuis la Politique de 1988, qui ne réfère à l'utilisation que dans le sens général.

Une autre grande faiblesse du PL 65 se manifestait lorsque le pollueur était introuvable, impossible d'identifier ou insolvable. Les pouvoirs d'ordonnance devenaient inutiles dans l'une ou l'autre de ces

circonstances. Dans le cadre de prochaines réformes, il serait question d'élargir l'éventail de personnes qui pourraient être contraintes à effectuer des mesures correctrices. (Lavallée, 2002)

3.1.3 Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés

Dix ans après son entrée en vigueur, la *Politique de réhabilitation des sols contaminés* a été entièrement revue et elle est devenue la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* (MEF, 1998). Au lieu de mettre en vigueur la deuxième sous-section du PL 65 relativement à la décontamination et à la restauration des sols, le gouvernement a choisi d'adopter une autre politique administrative (Lavallée, 2002 et Lavallée, 2004). Cette approche s'explique notamment par la forte opposition à l'égard des mesures concernant les propriétaires prévues dans le PL65. De plus, l'approche préconisée par le gouvernement à cette époque était l'adoption de politiques (Nadon, 2004). Le gouvernement privilégiait la dynamique du marché pour influencer les acteurs à réhabiliter les terrains contaminés. L'adoption d'une autre politique s'inscrit donc dans cette orientation. Néanmoins, la Politique de 1998 représente le pont entre l'ancienne approche et l'élaboration d'un régime juridique plus complet et contraignant. Elle présente les grandes lignes de la réforme qui sera mise en œuvre en 2003. Nous verrons ici les principaux éléments de cette politique.

Les fondements de la Politique de 1998 s'articulent autour de quatre principes, remplaçant les quatre prémisses de la Politique de 1988 :

1. Le principe de prévention;
2. Le principe de réhabilitation-valorisation;
3. Le principe pollueur-payeur;
4. Le principe d'équité.

(MEF, 1998)

Ces principes fondamentaux font écho au développement durable. Les principes de prévention, du pollueur-payeur et d'équité sont des principes spécifiquement intégrés à la LDD, adoptée en 2006. Bien que le principe de réhabilitation-valorisation ne soit pas un principe nommé dans la LDD, il s'inscrit dans cette vision, en visant la réintégration des terrains contaminés au cycle du développement durable. (Daigneault, 2019 et MEF, 1998)

L'on reconnaît que la contamination de terrains a des impacts sur la santé humaine, sur l'environnement et sur l'économie. Le principe de prévention vise alors à conserver l'intégrité écologique et les fonctions du terrain et des sols (MEF, 1998). Il s'agit ici d'une des plus grandes différences entre les politiques. La Politique de 1998 inclut un volet préventif, soit la protection des sols. Ce volet est complètement inexistant dans la Politique de 1988. L'élaboration du volet préventif repose sur le fait qu'il est peu productif de réhabiliter des terrains contaminés sans prévenir de futures contaminations (Lavallée, 2002 et MEF, 1998). La Politique de 1998 contient donc les volets préventif et curatif.

Le principe de réhabilitation-valorisation s'appuie sur la responsabilité sociétale de prendre en charge les dommages passés afin de minimiser les risques associés aux terrains contaminés et pour leur redonner un usage potentiel maximal (MEF, 1998). Ce principe, qui formait l'essence de la Politique de 1988, s'inscrit dans le volet curatif de la Politique de 1998.

Le principe du pollueur-payeur repose sur la responsabilisation de chaque personne relativement aux conséquences de ses actions sur les biens communs. En matière de terrains contaminés, cela implique que la personne qui contamine est responsable des impacts de la contamination et des mesures correctrices nécessaires (MEF, 1998). Ce principe est central au PL 65 et est repris dans la Politique de 1998.

Le principe d'équité vise à ce que la personne qui a profité de la non-protection d'un terrain soit le premier responsable de sa réhabilitation. L'équité vise également à ce que la personne qui a agi de bonne foi et selon la Politique ne soit pas désavantagée par rapport à une autre. (MEF, 1998)

À certains égards, la Politique de 1998 s'inscrit dans une continuation du travail amorcé depuis la mise en vigueur de la Politique de 1988. La Politique de 1998 vise plusieurs des mêmes objectifs que la Politique de 1988 : la protection de la santé humaine, de la flore, de la faune et de l'environnement, de réhabiliter les terrains contaminés afin qu'ils puissent être utilisés (MEF, 1998). Cinq objectifs découlent des quatre principes fondamentaux de la Politique de 1998 :

1. Maintenir la qualité des sols non dégradés;
2. Empêcher que la présence de terrains contaminés ne soit la cause d'impacts sur la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement et les biens;
3. Favoriser la réutilisation de terrains contaminés tout en assurant la protection de la santé, de l'environnement et des biens des futurs usagers;

4. Promouvoir la réhabilitation-valorisation des terrains contaminés en priorisant les terrains qui ont un impact sur l'environnement ou qui constituent un risque significatif pour la santé humaine, la faune et la flore;
5. Assurer une gestion et une valorisation adéquate des sols, des eaux et des matériaux contaminés récupérés.

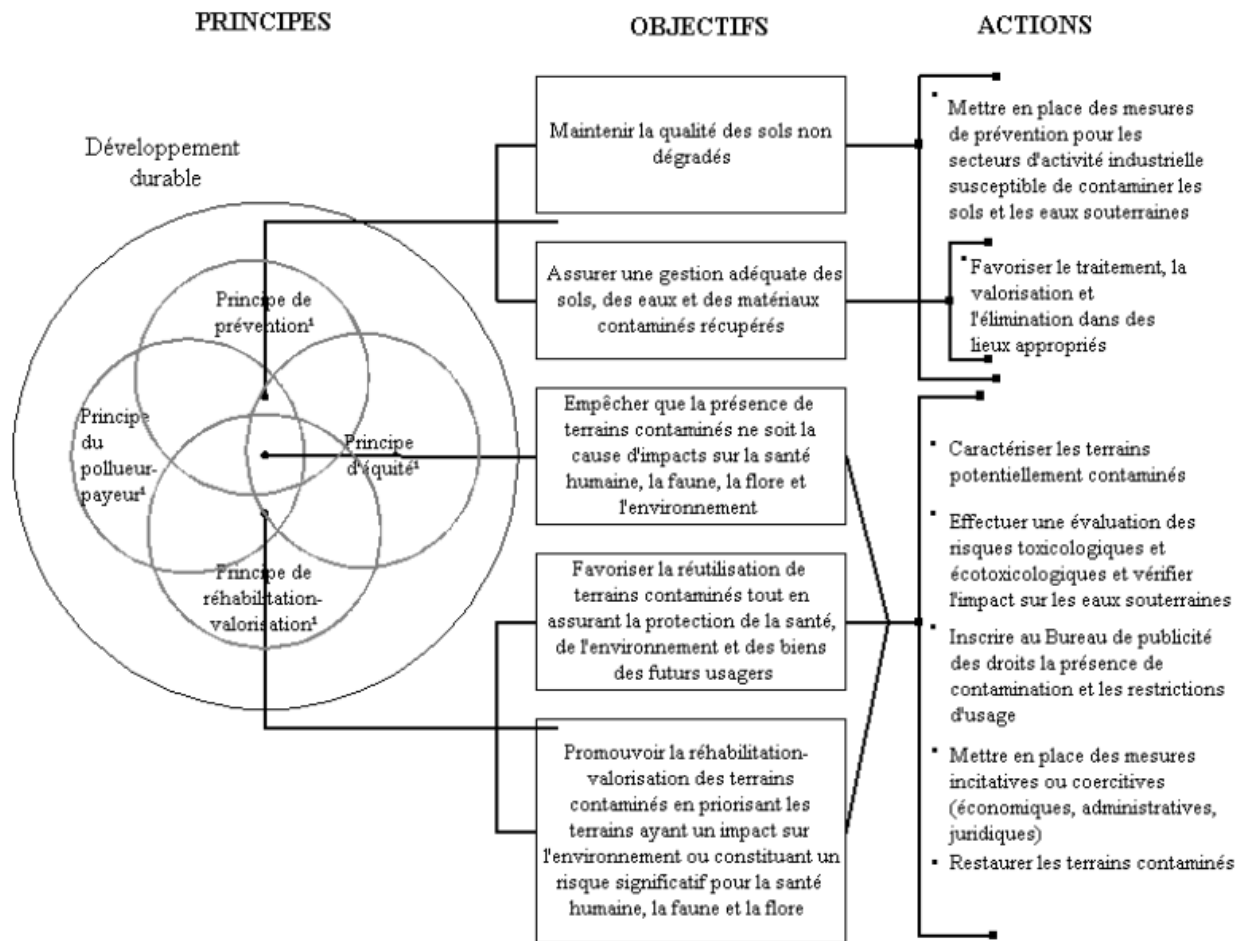
(MEF, 1998)

Enfin, quatre leviers sont identifiés pour permettre d'atteindre les objectifs de la Politique de 1998 :

1. Le volontariat : avant l'entrée en vigueur de la Politique de 1998, la caractérisation et la réhabilitation des terrains se faisaient sur une base volontaire. La volonté est de continuer d'opérer de façon non contraignante;
2. La dynamique du marché : l'influence déterminante de divers intervenants économiques permettant la réhabilitation de terrains contaminés. Selon la Politique de 1998, les intérêts économiques et environnementaux sont concordants en matière de terrains contaminés;
3. Les instruments économiques et autres mécanismes : des moyens pour rendre la dynamique du marché plus efficace dans la réhabilitation de terrains contaminés. Ces instruments et mécanismes comprennent notamment : des programmes de financement ou de subvention, la mise en place de fiducies, des congés ou des crédits d'impôt;
4. La coercition : en dernier recours, le ministre pourra recourir aux pouvoirs qu'il détient afin d'obliger un propriétaire à se conformer à la Politique de 1998.

(MEF, 1998)

La figure 3.1 présente la schématisation des relations entre les principes fondamentaux, les objectifs et les actions de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* de 1998.



¹ D'autres principes sous-tendent également le développement durable. Il s'agit ici des principes visés par la Politique.

Figure 3.1 Les principes, objectifs et actions de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* (tiré de : MEF, 1998)

Les deux grands volets de la Politique de 1998 sont le volet préventif et le volet curatif.

Le volet préventif est prévu à la section Protection (chapitre 5) de la Politique de 1998. L'objectif de cette section est de favoriser l'utilisation de technologies non polluantes et la mise en place de meilleurs systèmes préventifs (MEF, 1998). La Politique de 1998 prévoit quatre mesures préventives. D'abord, une caractérisation des sols et des eaux souterraines du terrain est nécessaire avant l'implantation d'un nouvel établissement industriel énuméré en annexe à la Politique de 1998. Ensuite, les établissements industriels doivent adopter une technologie respectueuse de l'environnement et poursuivre leurs activités en respectant les règlements et les codes de bonne pratique. Ils devaient également mettre en place un programme de surveillance des eaux souterraines et de surface. Enfin, la Politique prévoyait la mise en

place des garanties financières pour assurer le coût de travaux de réhabilitation en cours d'exploitation ou en cas de faillite. Évidemment, ce n'est pas le pollueur qui était visé dans le cas du volet préventif, puisque la contamination n'a pas eu lieu. C'est le propriétaire d'un terrain sur lequel est implanté un établissement industriel énuméré en annexe à la Politique qui est visé par ces mesures. Le volet préventif de la Politique de 1998 visait les secteurs d'activités susceptibles de contaminer les sols et les eaux souterraines (Lavallée, 2002 et MEF, 1998). En identifiant ces activités formellement dans la Politique de 1998, le gouvernement reconnaît que certaines activités sont plus susceptibles d'entraîner des contaminations (Bouchard et Coche, 2010). Par ailleurs, bien que ces mesures puissent paraître ambitieuses, il faut se rappeler que les mesures proposées dans la Politique de 1998 s'appliquaient sur une base volontaire (Lavallée, 2002). Leur impact est donc limité par le volontariat des personnes visées par les dispositions de la politique.

Le volet curatif constitue le corps de la Politique de 1998 (Daigneault, 2019). La section Réhabilitation (chapitre 6) de la Politique de 1998 est divisée en trois axes prioritaires : les terrains potentiellement contaminés et voués au redéveloppement, les terrains contaminés qui ont un impact manifeste sur la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement ou les biens (MEF, 1998), et finalement les terrains sur lesquels s'exerçait une activité susceptible de contaminer le sol (Daigneault, 2003, Daigneault, 2019 et MEF, 1998). Tout comme le volet préventif, le volet curatif ne vise pas uniquement le pollueur, mais également le propriétaire d'un terrain contaminé ou à risque (Daigneault, 2019 et Lavallée, 2002). La démarche proposée dans la Politique se décline en quatre étapes :

1. Connaissance : par la caractérisation du terrain, par l'inscription d'un avis au Bureau de publicité des droits (*sic*) en cas de contamination et par un avis aux voisins en cas de contamination à la limite du terrain;
2. Estimation des impacts et du risque : réalisée, dans un premier temps, en fonction de critères génériques prévus en annexe à la Politique, et, dans un deuxième temps, en fonction du risque spécifique en suivant la procédure d'évaluation des risques prévue en annexe à la Politique;
3. Gestion des impacts et du risque : le MEF proposait quatre mesures de gestion, soit la décontamination aux critères génériques d'usage, la décontamination aux critères spécifiques déterminés dans la procédure d'évaluation du risque, la mise en place de mesures de confinement, contrôle et suivi, et la mise en place de mesures restrictives;
4. Engagements du propriétaire : dans le cas où le propriétaire gèrerait le risque autrement que selon les critères génériques, le MEF exigerait la ratification d'une convention de servitude et son

inscription au registre foncier.
(Daigneault 2019 et MEF, 1998)

Les critères de contamination ABC ont été repris dans la Politique de 1998. Ils servent à évaluer le niveau de contamination et représentent les valeurs limites acceptables selon l'usage d'un terrain. Il s'agit des seuils à atteindre pour la décontamination des sols. Ces valeurs sont consignées en annexe à la Politique de 1998. (Daigneault, 2003 et MEF, 1998)

Le rôle des municipalités a également été élargi dans la Politique de 1998. Elles devaient tenir une liste des terrains contaminés sur leur territoire et refuser de délivrer un permis de construction ou d'agrandissement d'un bâtiment lorsque le terrain se trouvait sur cette liste, jusqu'à ce que le propriétaire ait déposé un profil environnemental auprès du MEF (Daigneault, 2003 et MEF, 1998). Cette procédure a été appliquée de façon volontaire dans plusieurs projets de redéveloppement, bien qu'elle ne soit pas conforme à la loi. Un promoteur aurait pu tenter une action contre une municipalité pour exiger la délivrance d'un permis si son projet était conforme à la réglementation municipale, et ce, nonobstant ce que prévoyait la Politique de 1998 (Daigneault, 2003). Étant de nature purement administrative, la Politique de 1998 ne pouvait valablement ajouter des conditions à la délivrance d'un permis municipal.

Comme mentionné à son chapitre 11, la Politique de 1998 énonçait les grandes orientations du ministère en matière de terrains contaminés. Or, les outils dont disposait le ministre étaient insuffisants pour réaliser les objectifs de la Politique de 1998. Des modifications législatives et réglementaires étaient donc nécessaires. Le chapitre 11 (Plan de mise en œuvre) présentait les outils juridiques, administratifs, économiques et techniques qui devaient être élaborés afin de pleinement mettre en application la Politique. (MEF, 1998) Ces outils ont été mis en place dans les années suivant l'entrée en vigueur de la Politique de 1998, notamment par la modification du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, par l'adoption du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* et enfin par l'adoption du PL 72 (Daigneault, 2003). Les principaux outils font l'objet d'une analyse au chapitre 3.2.

Une des grandes critiques de la Politique de 1998 est qu'elle n'est pas harmonisée avec les dispositions du PL 65 adoptées en 1990 (Daigneault, 2019 et Lavallée, 2002). D'abord, comme discuté précédemment, le PL 65 et la Politique de 1998 ne visaient pas la même clientèle. Bien que le PL 65 vise le pollueur, la Politique de 1998 vise, à plusieurs égards, le propriétaire d'un terrain (Lavallée, 2002). Également, au lieu

de mettre en œuvre le régime réglementaire et coercitif prévu au PL 65, le gouvernement a opté pour l'adoption d'une politique administrative souple, l'adhésion étant fondée sur le volontariat, conformément à l'approche privilégiée de cette époque (Lavallée, 2002 et Nadon, 2004).

Cela donne suite à la plus grande critique de la Politique de 1998, soit qu'elle n'est qu'un autre document à caractère administratif n'ayant pas force de loi, tout comme son prédécesseur, la Politique de 1988 (Daigneault 2003, Daigneault 2019, Duchaine et al., 2014 et Lavallée 2002). Le choix du gouvernement en 1998 à l'égard des terrains contaminés s'éloignait manifestement d'une volonté de mettre en place le régime coercitif adopté, mais jamais mis en vigueur, du PL 65 (Daigneault, 2019 et Lavallée, 2002). L'orientation gouvernementale se concrétisait plutôt par l'influence de la dynamique du marché, un des quatre leviers de la Politique de 1998. Il faut souligner que la dynamique du marché n'est pas inefficace. En effet, il peut s'avérer un outil puissant et les tribunaux l'ont même considéré dans plusieurs décisions en matière civile comme un usage reconnu (Daigneault, 2003). Cependant, la coexistence de deux outils non harmonisés, soit le PL 65 et la Politique de 1998, laissait persister une incertitude juridique. La dynamique du marché ne pouvait, à elle seule, permettre d'atteindre les objectifs de la Politique de 1998 en matière de réhabilitation de terrains contaminés et protection des sols (Lavallée, 2002). La Politique de 1998 elle-même prévoit l'élaboration d'autres outils économiques afin de renforcer la tendance de la dynamique du marché (MEF, 1998).

La Politique de 1998 a été légèrement revue en 1999, en 2000 ainsi qu'en 2001 surtout pour y intégrer des commentaires techniques de divers intervenants (MENV, 2001). Elle a ensuite été entièrement remplacée, avec la réforme de 2003, par divers dispositions législatives et réglementaires et documents administratifs et techniques.

3.2 Réforme de 2003

Comme annoncé dans la Politique *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* de 1998, le gouvernement a entamé une réforme générale en matière de terrains contaminés après la mise en œuvre de ladite Politique.

D'abord, un premier projet de loi a été présenté en novembre 2000 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des*

terrains, 2000). Le PL 156 devait harmoniser les dispositions du PL 65 et celles de la Politique de 1998 (Lavallée, 2002 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2000). Comme le décrivait le ministre de l'Environnement à l'époque en commission parlementaire, ce projet de loi devait constituer « la pièce maîtresse de la mise en œuvre de la politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés » (Assemblée nationale du Québec, 2001, 30 janvier). Toutefois, plusieurs intervenants se sont opposés aux mesures permettant de contraindre un propriétaire innocent à réhabiliter son terrain (Lavallée, 2002). Le projet de loi n'a donc jamais été adopté. Quoique la Politique de 1998 introduisait l'essentiel de la réforme tel que préconisé par le MEF, la consultation des nombreux intervenants a obligé le ministre de tempérer certains éléments (Daigneault 2019 et Nadon, 2004). Un deuxième projet de loi, le PL 72, a donc été présenté un an plus tard en décembre 2001 et adopté au printemps 2002 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). Par opposition au PL 65, le gouvernement a adopté une série de règlements et d'autres outils rapidement après l'entrée en vigueur du PL 72 le 1^{er} mars 2003 (Duchaine et al., 2014). Il introduisait ainsi un corpus législatif complet en matière de gestion des terrains contaminés.

La présente section abordera les principaux éléments de la réforme, soit le remplacement de la section IV.2.1 LQE et l'adoption du Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains (ci-après « RPRT »). Les modifications introduites lors de la réforme de 2003 demeurent la structure fondamentale à ce jour. D'autres outils ont également été mis en place dans le cadre de cette réforme, mais ne seront pas abordés spécifiquement, tels que : le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, le *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, le *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, le *Guide de caractérisation des terrains* et le *Manuel de l'expert*. Bien qu'ils constituent d'importants outils dans la gestion des terrains contaminés, ils sont hors de la portée de cet essai qui vise à évaluer le régime statutaire de responsabilité en matière de terrains contaminés.

3.2.1 Section IV.2.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement

La section IV.2.1 de la LQE, mise en place par le PL 65, est entièrement remplacée par de nouvelles dispositions du PL 72.

Le PL 72 introduit de nouveaux pouvoirs d'ordonnance du ministre de l'Environnement. Les deux principaux pouvoirs d'ordonnance se retrouvent aux articles 31.43 et 31.49 LQE.

L'article 31.43 habilite le ministre à ordonner l'élaboration d'un plan de réhabilitation et d'un calendrier d'exécution à l'égard d'un terrain (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). Cette disposition donne de larges pouvoirs au ministre et lui permet d'exiger la réhabilitation d'un terrain (Girard, 2006). Ce pouvoir peut être utilisé dans deux situations, soit lorsque l'on constate la présence de contaminants à une concentration excédant les valeurs maximales fixées par règlement, ou lorsque l'on constate la présence de contaminants non visés par règlement, mais qui sont « susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens » (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). Selon l'article 31.44 LQE, l'ordonnance prise en vertu de l'article 31.43 LQE doit être inscrite au registre foncier sous forme d'avis de contamination à l'égard du terrain (Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). Si l'ordonnance est prise à l'égard d'une personne autre que le propriétaire, ce dernier doit être notifié. Doivent également être notifiés tout créancier hypothécaire et tout autre titulaire d'un droit réel inscrit au registre foncier (Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002).

Les personnes visées par l'ordonnance de l'article 31.43 LQE diffèrent selon deux scénarios. L'ordonnance peut viser toute personne ou municipalité qui a contaminé ou permis que soit contaminé le terrain, et ce, même avant l'entrée en vigueur de la disposition. Il s'agit d'une illustration du principe stricte de pollueur-payeur qui est repris ici dans le PL 72. En étendant le pouvoir d'ordonnance aux cas antérieurs à l'entrée en vigueur de ce dernier, le législateur a mis en place une responsabilité rétroactive. À cet égard, le PL 72 est cohérent avec le PL 65 qui prévoyait une rétrospectivité similaire. L'ordonnance peut également être émise à l'égard d'une personne qui a ou a eu la garde du terrain après l'entrée en vigueur de la disposition. Le gardien peut être le propriétaire, le locataire ou une autre personne (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). La notion de gardien n'est pas liée à un statut juridique particulier; elle vise une

situation de contrôle effectif que la personne exerce sur le terrain (Baudouin et Deslauriers, 1998 et Lavallée, 2004). Le PL 72 s'écarte ici du principe strict du pollueur-payeur en élargissant l'éventail des personnes auxquelles peut être attribuée une responsabilité pour une contamination (Lavallée, 2004). Le PL 72 introduit ainsi le principe du tiers-payeur. (Daigneault, 2019).

Dans le cas de l'ordonnance à l'égard du pollueur, aucun moyen n'est prévu dans la loi pour lui permettre de repousser l'ordonnance. Tout comme dans le PL 65, un pollueur ne pouvait s'exonérer en plaquant une diligence raisonnable. Dans le cas du gardien, celui-ci peut se défendre en invoquant une des trois exceptions :

1. Il ne connaissait pas ou ne pouvait pas connaître, eu égard à l'état des connaissances à l'époque, que le terrain était contaminé (le gardien innocent);
2. Il connaissait que le terrain était contaminé, mais a agi avec prudence et diligence (le gardien non fautif);
3. Que la contamination est le résultat d'une migration de contaminants, causée par un tiers (fait du tiers, force majeure).

(Girard, 2006, Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

Il est à noter que le fardeau de preuve incombe à celui qui prétend être visé par l'une de ces situations d'exception (Lavallée, 2004).

À défaut de pouvoir repousser l'ordonnance, une personne visée par une ordonnance conserve ses recours civils contre la personne qui a contaminé le terrain. C'est ainsi le sens de la disposition déclaratoire à l'article 31.50 LQE (Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002).

Bien qu'une ordonnance émise en vertu de l'article 31.43 LQE implique normalement une réhabilitation du terrain, il est possible qu'un plan de réhabilitation prévoit le maintien des contaminants, conformément à l'article 31.45 LQE. Il s'agit d'une gestion du risque et l'utilisation de cette mesure n'est permise que suivant une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques, ainsi qu'une évaluation des impacts sur les eaux souterraines. Ces mesures sont obligatoirement accompagnées d'une restriction d'usage du terrain et l'inscription d'un avis au registre foncier, comme prévu à 31.47 LQE (*Loi*

modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, 2002). Le maintien des contaminants n'est pas une innovation du PL 72; la Politique de 1998 prévoyait cette possibilité sur signature d'une convention avec le MENV (Lavallée, 2004).

Le deuxième pouvoir d'ordonnance introduit par le PL 72 se trouve à l'article 31.49 LQE. Ce pouvoir permet au ministre d'exiger qu'une personne ou une municipalité procède à une étude de caractérisation. Les personnes à l'égard desquelles cette ordonnance peut être émise sont les mêmes que celles visées à l'article 31.43 LQE, soit le pollueur ou le gardien. L'ordonnance de l'article 31.49 LQE peut être émise à l'égard de la personne que le ministre croit être susceptible de faire l'objet de l'ordonnance à 31.43 LQE (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, 2002*). Rappelons que l'ordonnance à 31.43 LQE vise des situations où la présence de contaminants serait à une concentration excédant le seuil fixé par règlement, ou si les contaminants n'étaient pas visés par règlement, ils seraient « susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens » (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, 2002*). Les croyances du ministre doivent reposer sur plus que de simples suppositions. Le libellé de cet article implique une démonstration au soutien de ses prétentions (Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, 2002*).

Une notification au propriétaire du terrain, le cas échéant, et aux titulaires de droit réel inscrits au registre foncier est également exigée dans le cadre de cette ordonnance. Si l'étude de caractérisation révèle la présence de contaminants au sens de l'article 31.43 LQE, un avis de contamination doit être inscrit au registre foncier à l'égard du terrain (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, 2002*). Si telle contamination est révélée, le ministre peut procéder à l'ordonnance d'un plan de réhabilitation en application de l'article 31.43 LQE (Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, 2002*).

La disposition déclaratoire à 31.50 LQE réservant les recours civils à une personne visée par une ordonnance s'applique également pour l'ordonnance obligeant une étude de caractérisation. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

Comme dans la Politique de 1998, le législateur reconnaît que certaines activités sont plus susceptibles de contaminer un terrain et qu'elles présentent un plus grand risque pour l'environnement et pour la vie humaine. Ainsi, certaines obligations sont imposées à l'égard de ces secteurs d'activité à risque.

Le PL 72 prévoit l'obligation de procéder à une étude de caractérisation d'un terrain dans certaines situations.

L'article 31.51 LQE prévoit que la cessation définitive d'une activité industrielle ou commerciale dans une catégorie désignée par règlement impose cette obligation à la personne qui a exercé l'activité. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

Selon l'article 31.53 LQE, le changement d'utilisation d'un terrain où a été exercée une activité industrielle ou commerciale dans une catégorie désignée par règlement impose aussi l'obligation de procéder à une étude de caractérisation du terrain, à l'égard de quiconque projette changer l'utilisation, à moins qu'une telle étude ne soit déjà disponible et toujours d'actualité (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). Cela s'applique pour tout changement d'activité commerciale ou industrielle visé au règlement. L'obligation de caractérisation est déclenchée dès qu'il y a changement d'utilisation d'un terrain où s'est déroulée une activité industrielle ou commerciale visée au règlement, et ce, que la nouvelle activité soit visée par le règlement ou non (Lavallée, 2004, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002 et MELCC, 2019a).

Dans ces deux cas, l'étude doit être communiquée au ministre et au propriétaire du terrain. Si l'étude révèle la présence des contaminants à une concentration excédant ce qui est permis par règlement, la personne qui a exercé l'activité doit présenter, pour approbation par le ministre, un plan de réhabilitation

du terrain. Les dispositions applicables à l'ordonnance de 31.43 LQE s'appliquent dans les circonstances et un avis de contamination doit également être inscrit au registre foncier à l'égard du terrain. (Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

Dans le cas d'un changement d'utilisation d'un terrain, le plan de réhabilitation, si requis, doit prévoir des mesures pour rendre l'utilisation projetée du terrain compatible avec son état, suivant l'article 31.54 LQE. Selon l'article 31.55 LQE, le plan peut prévoir le maintien dans le terrain des contaminants, sous réserve d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques, ainsi qu'une évaluation des impacts sur les eaux souterraines. Un avis de restriction d'utilisation doit être inscrit au registre foncier. Une condition s'ajoute au maintien des contaminants lors d'un changement d'utilisation : l'information du public. La personne qui présente le plan de réhabilitation doit publier un avis dans un journal et tenir une assemblée publique d'information pour aviser le public de la situation. Les observations recueillies au cours de l'assemblée publique sont transmises au ministre et conservées par la municipalité où est situé le terrain. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

Une autre mesure s'applique à l'égard d'un terrain où est exercée une activité industrielle ou commerciale désignée par règlement. Suivant l'article 31.52 LQE, le gardien d'un terrain dont la concentration des contaminants excède les valeurs maximales prévues par règlement et dont la contamination résulte de l'activité à risque est tenu d'informer le propriétaire du terrain voisin et le ministre de l'Environnement de tout cas de risque sérieux de la migration des contaminants hors du terrain. (Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

L'article 31.57 LQE prévoit certaines obligations pour la réhabilitation volontaire d'un terrain. Quiconque prévoit réhabiliter volontairement un terrain et y maintenir les contaminants doit présenter un plan de réhabilitation pour approbation du ministre. Un calendrier de réalisation, une étude de caractérisation, une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques et une évaluation des impacts sur les eaux souterraines doivent être joints au plan. Un avis de restriction d'utilisation est inscrit au registre foncier. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

L'inscription au registre foncier d'un avis de décontamination peut être exigée dans le cas où des travaux de décontamination sont effectués suivant un avis de contamination. La réalisation d'une étude de caractérisation est nécessaire et elle doit indiquer l'absence de contaminants ou des concentrations de contaminants inférieures aux valeurs limites réglementaires. (Girard, 2006 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

L'article 31.62 LQE prévoit la possibilité pour le ministre d'agir en cas de défaut d'une personne ou une municipalité de se conformer à une obligation de la section IV.2.1 LQE, telle que procéder à une étude de caractérisation ou réaliser un plan de réhabilitation (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). Le recouvrement des frais se fait de la même manière qu'une dette due à l'État et les sommes dues sont garanties par une hypothèque légale sur les biens de la personne visée (Girard, 2006). Ce pouvoir spécifique s'ajoute à celui général de substitution qui existait déjà à l'article 113 LQE (Lavallée, 2004). Bien que la possibilité pour le ministre d'exécuter des travaux lui-même à la place d'une personne en défaut soit un pouvoir intéressant à l'égard de la protection de l'environnement, des recherches nous confirment que ce pouvoir n'a jamais été utilisé. Une raison qui peut expliquer cette inaction est la lourdeur pour le ministère d'effectuer les travaux et d'intenter des procédures de recouvrement par la suite.

Le PL 72 confère un rôle important aux municipalités en leur imposant de nouvelles obligations (Daigneault, 2003, Girard, 2006 et Lavallée, 2004). Elles doivent tenir une liste des terrains contaminés situés sur leur territoire, en fonction des inscriptions au registre foncier. La délivrance d'un permis municipal pour un terrain inscrit sur cette liste est subordonnée à l'obtention par le demandeur d'une attestation assurant la compatibilité de l'utilisation du terrain avec le plan de réhabilitation. Les devoirs de l'inspecteur sont donc élargis (Girard, 2006, Lavallée, 2004 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002). Bien que le PL 72 ne prévoie pas de nouveaux pouvoirs d'intervention directs pour les municipalités (Girard, 2006), celles-ci peuvent agir en matière de terrains contaminés par le biais de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour le non-respect d'une règle urbanistique, par exemple, l'obligation de se conformer au plan de réhabilitation (Lavallée, 2004). Une conséquence importante de cette réforme à l'égard des municipalités est leur assujettissement aux divers pouvoirs d'ordonnance du ministre. En

effet, une municipalité qui a la garde d'un terrain peut être soumise à l'obligation de procéder à une étude de caractérisation ou de procéder à la réhabilitation du terrain (Daigneault, 2003). Comme le souligne l'auteure Sophie Lavallée, le monde municipal ne s'est pas spécifiquement opposé à ces dispositions. Ceci pourrait s'expliquer par l'inclusion des exceptions, soit les mesures de défense du gardien prévues à l'article 31.43 LQE (Lavallée, 2004). Une autre raison qui pourrait expliquer l'accord tacite du milieu municipal est le programme de réhabilitation de terrains contaminés (Revi-Sols) annoncé en 1998 et souligné dans le mémoire de l'Union des municipalités du Québec relativement au PL 72. Ce programme prévoyait une enveloppe budgétaire de 50 millions de dollars à être accordé sur une période de six ans. L'UMQ souhaitait notamment que les modifications législatives soient accompagnées d'un accroissement de l'investissement du gouvernement (UMQ, 2002).

La clé de la mise en œuvre de ces modifications se trouve dans les pouvoirs règlementaires prévus au PL 72. En effet, l'exercice des pouvoirs règlementaires accordés au gouvernement était l'élément déterminant quant à l'efficacité du cadre juridique mis en place par le PL 72 (Lavallée, 2004). Contrairement au PL 65, le gouvernement a adopté rapidement le RPRT afin de compléter le nouveau régime juridique qu'il mettait en place avec le PL 72. Les mesures prévues dans le RPRT sont décrites à la section 3.2.2.

La question d'équité se trouve au centre de toute modification en matière de gestion des terrains contaminés. À certains égards, le principe strict du pollueur-payeur semble être la solution la plus équitable; le pollueur est premier responsable de la contamination et doit procéder aux mesures correctives pour réhabiliter le terrain. Toutefois, ce principe ne peut être appliqué parfaitement dans chaque situation. Un pollueur introuvable, insolvable ou impossible à identifier ne peut être tenu responsable et un régime juridique fondé uniquement sur le principe du pollueur-payeur atteint rapidement ses limites (Lavallée, 2002). C'est ainsi que le PL 72 élargi l'éventail des personnes qui peuvent être contraintes à réhabiliter un terrain en étendant cette obligation au gardien du terrain. Le législateur a cherché à préserver une équité envers des personnes qui ne sont pas à l'origine de la contamination en incluant trois situations d'exception permettant au gardien de se défendre contre l'émission d'une ordonnance à son égard.

L'augmentation des personnes qui peuvent être contraintes de procéder aux travaux de réhabilitation augmente les chances que ces travaux soient effectués (Lavallée, 2004). Dans une perspective de protection de l'environnement et de mesures efficaces, cela est certes une modification positive.

Un autre objectif de la réforme de 2003 était d'améliorer la transparence et l'accès à l'information en matière des terrains contaminés (Lavallée, 2004). Les obligations d'inscription de divers avis au registre foncier sont une réponse à cette préoccupation. L'inscription des avis au registre foncier les rend opposables aux tiers. Elle a également pour fonction de conserver l'historique du terrain et d'informer toute personne intéressée de l'état du terrain (Girard, 2006 et Lavallée, 2004). L'obligation pour les municipalités de confectionner une liste des terrains contaminés sur leur territoire et le fait d'accorder aux informations qui s'y trouvent un caractère public s'inscrit dans l'objectif de transparence et d'information. Bien que ces mesures soient une avancée par rapport à la situation antérieure, nous soulignons quelques limites importantes quant à leur efficacité. Ces outils ne permettent pas d'avoir un aperçu complet des terrains contaminés au Québec puisque les informations ne sont pas centralisées. D'une part, chaque municipalité tient sa propre liste. Il y a plus de mille municipalités au Québec. D'autre part, une recherche de tous les terrains contaminés n'est pas possible dans le registre foncier. Il faudrait attendre d'autres modifications législatives pour répondre à ces préoccupations.

Un des objectifs de la réforme était d'utiliser l'effet dissuasif pour influencer le marché (Lavallée, 2004). Comme énoncé dans la Politique de 1998, la dynamique du marché à elle seule était insuffisante pour atteindre les objectifs de réhabilitation des terrains contaminés (MEF, 1998). Le PL 72 met en place une large palette d'outils législatifs, réglementaires et économiques en la matière. Or, comme le souligne l'auteure Sophie Lavallée, la législation et les forces du marché doivent être employées ensemble afin d'avoir un impact significatif sur le comportement des administrés (Lavallée, 2004). La critique du PL 72 ne concerne pas une absence de règles contraignantes – elles sont en place. La critique découle d'un scepticisme à l'égard de l'emploi des outils par le ministère de l'Environnement, qui s'est montré peu actif dans les années précédentes.

3.2.2 Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains

Le RPRT est entré en vigueur le 27 mars 2003, moins d'un mois après l'entrée en vigueur du PL 72. L'adoption du RPRT a permis de pleinement mettre en œuvre les dispositions du PL 72. (Daigneault, 2019, Lavallée, 2004, Nadon, 2004 et *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*)

Le fondement des pouvoirs règlementaires se trouve à l'article 31.69 LQE, tel qu'introduit par le PL 72. Cette disposition permettait au gouvernement de fixer des seuils maximaux de concentration de contaminants, qui, lorsque dépassés, donnaient ouverture aux diverses obligations prévues à la section IV.2.1 de la LQE. Le gouvernement pouvait également déterminer par règlement les catégories d'activités industrielles et commerciales à risque. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, 2002)

L'article 31.69 LQE permettait au gouvernement de fixer des valeurs limites de concentration de certains contaminants et varier ces limites en fonction de l'utilisation des terrains (Lavallée, 2004, Nadon, 2004 et *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*). Le RPRT prévoit deux niveaux de concentration permise pour les contaminants identifiés. Ces deux groupes de valeurs sont divisés selon l'utilisation du terrain sur la base du zonage municipal en vigueur. L'Annexe I du RPRT s'applique pour tous les terrains, sous réserve de certaines exceptions mentionnées au règlement (*Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*). Il s'agit des valeurs les plus basses, soit le seuil de contamination acceptable pour toute utilisation, incluant l'usage résidentiel (Nadon, 2004). Ces valeurs correspondent au critère B de la Politique de 1998, soit une contamination dite intermédiaire (Lavallée, 2004). L'Annexe II du règlement s'applique pour les terrains énumérés, soit les terrains où sont autorisés uniquement des usages industriels, commerciaux ou institutionnels (excluant des terrains sur lesquels se trouvent des établissements d'enseignement primaire ou secondaire, des centres de la petite enfance, des garderies, des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée, des centres de réadaptation, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse, ou des établissements de détention). L'Annexe II s'applique également à une rue, un trottoir, une piste cyclable ou un parc municipal (excluant les aires de jeu) (*Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*). Des valeurs plus élevées sont acceptables pour les terrains énumérés. Ces valeurs correspondent au critère C de la Politique de 1998 (Lavallée, 2004).

Une des difficultés d'application du RPRT dans sa version initiale est qu'il ne tient pas compte du fait que plusieurs règlements de zonage municipaux prévoient une mixité d'usages (Nadon, 2004). Plusieurs usages peuvent être autorisés pour une même zone. Par exemple, les usages commercial et résidentiel vont souvent être autorisés dans une même zone. Or, le RPRT prévoit que s'applique automatiquement l'Annexe I si un usage résidentiel est autorisé, et ce, même si aucun usage résidentiel n'est effectivement exercé. Ce problème sera abordé par le gouvernement en 2011. Suivant la modification du règlement, dans le cas de la cessation d'une activité visée à l'Annexe III (en application de l'article 31.51 LQE), les valeurs de l'Annexe II s'appliquent pour des terrains où la réglementation municipale permet exclusivement des usages industriels, commerciaux ou institutionnels, à l'exception des terrains où sont aménagés des établissements d'enseignement primaire ou secondaire, des centres de la petite enfance, des garderies, des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée, des centres de réadaptation, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse ou des établissements de détention. Dans ces cas, l'Annexe I s'applique (*Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, 2011).

Le *Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* entre en vigueur le 12 janvier 2012 et apporte des modifications substantielles à la façon de déterminer quelles valeurs limites s'appliquent pour un terrain donné (*Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, 2011). Comme dans la version initiale, l'Annexe I du RPRT modifié s'applique pour tous les terrains, sous réserve des exceptions mentionnées au règlement. Ce sont ces exceptions qui ont subi d'importants changements.

Premièrement, l'une des plus importantes différences de cette modification se manifeste à l'article 31.58 LQE, qui prévoit que l'inscription d'un avis de contamination est requise si une étude de caractérisation d'un terrain révèle la présence de contaminants au-dessus des valeurs prévues par règlement. Le RPRT modifié prévoit que ce sont les valeurs à l'Annexe I, soit les plus restrictives, qui s'appliquent dans tous les cas, et ce, sans égard à l'utilisation du terrain. (Daigneault, 2019 et *Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, 2011)

Ensuite, suivant cette même modification entrée en vigueur en 2012, ce sont les valeurs limites indiquées à l'Annexe II qui s'appliquent à un terrain sur lequel sont autorisés des usages mixtes incluant un usage industriel, commercial ou institutionnel, à moins qu'il ne s'agisse d'un terrain sur lequel sont aménagés

des bâtiments résidentiels ou des établissements d'enseignement primaire ou secondaire, des centres de la petite enfance, des garderies, des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée, des centres de réadaptation, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse ou des établissements de détention. Dans ces cas, l'Annexe I s'applique. (*Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, 2011)

Le RPRT prévoit ensuite une liste d'activités à risque pour l'application des dispositions traitant de la cessation définitive des activités, la migration de contaminants et le changement d'utilisation d'un terrain (*Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*). La liste des activités prévue à l'Annexe III du RPRT est celle du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (ci-après « SCIAN »). Selon ce système, chaque catégorie d'activités contient une description des activités visées, ainsi que de nombreuses exclusions. L'intégration de ce système au sein du RPRT rend plus complexe l'analyse à savoir si une activité est effectivement visée ou non. Il ne suffit pas de retrouver une activité dans la liste, mais il faut s'assurer qu'elle ne figure pas sur la liste des exclusions. Également, le SCIAN est à la base un système de catégorisation d'établissements de production. Il ne classe pas les activités selon leur risque environnemental. Ainsi, les exclusions donnent parfois des résultats absurdes. Certaines activités présentant un plus grand risque environnemental se trouvent non assujetties puisqu'elles font partie de la liste des exclusions (Nadon, 2004).

Enfin, le RPRT prévoit des obligations pour le contrôle de la qualité des eaux souterraines. Les activités visées à l'Annexe IV sont soumises à certaines obligations supplémentaires « si une installation de captage d'eau de surface ou d'eau souterraine destinée à la consommation humaine se trouve à moins d'un kilomètre à l'aval hydraulique du terrain » (Lavallée, 2004, Nadon, 2004 et *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*). Par exemple, pour les nouvelles installations, toute demande d'autorisation doit inclure un programme de contrôle des eaux souterraines (Nadon, 2004 et *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*).

La grande avancée de cette réforme, soit la modification de la section IV.2.1 LQE et l'adoption du RPRT, est sa nature contraignante. Bien que la dynamique du marché demeure un levier indéniable à la réhabilitation des terrains, le gouvernement s'est enfin doté d'outils lui permettant d'agir de façon plus proactive face à la problématique des terrains contaminés (Lavallée, 2004). Les outils ne sont pas parfaits. En fait, chaque étape de l'évolution législative amène une autre série d'interrogations et soulève d'autres

préoccupations (Nadon, 2004). Cela étant, chaque étape nous permet également d'apporter des améliorations au régime juridique et de corriger ses faiblesses.

3.3 Modifications législatives depuis la réforme de 2003

La prochaine modification substantielle touchant les terrains contaminés ne sera entamée que plus d'une décennie après la réforme de 2003, dans le contexte de modernisation de la LQE. Le Projet de loi 102 a été adopté en 2017 et est entré en vigueur graduellement à partir du 23 mars 2017 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*). Il s'agit de la plus importante révision de la LQE depuis son adoption en 1972. Elle visait principalement à moderniser le régime d'autorisation environnementale et d'autres éléments qui nécessitaient d'être revampés. Cette révision a entraîné quelques modifications d'harmonisation au RPRT. Enfin, la troisième mouture de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* a été élaborée et est entrée en vigueur rapidement après les modifications législatives, avec un plan d'action intégré pour les années 2017 à 2021.

3.3.1 Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert

Lors de l'étude détaillée de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (ci-après « PL 102 ») en commission parlementaire, l'on a comparé la LQE à un pâté chinois composé de plusieurs couches plus ou moins intégrées. Cette comparaison imagée servait à illustrer qu'après 44 ans de modifications, la LQE nécessitait une révision approfondie afin d'assurer une intégration optimale de ses composantes. (Assemblée nationale du Québec, 2016, 2 décembre)

Comme son titre l'indique, un des principaux objectifs du PL 102 était la révision complète et la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la LQE (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres*

dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert). Le régime d'autorisation au sein de la LQE n'est pas une innovation récente. Depuis l'adoption de la première mouture de la LQE, le gouvernement pouvait restreindre certaines activités polluantes. Les origines formelles de ce régime remontent au *Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement*, adopté en 1975. Des règlements subséquents seront adoptés, mais la structure demeurera sensiblement la même. Les activités non spécifiquement exclues de l'application du règlement sont assujetties à une autorisation environnementale (*Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement*). Ce mécanisme binaire a été complètement refondu par le PL 102, qui introduit le concept de gradation des risques au sein du régime d'autorisation de la LQE. Le détail de ces modifications sera abordé dans la section 3.3.3 lors de l'analyse du régime d'autorisation et du *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (ci-après « REAFIE »).

Le PL 102 prévoyait également quelques modifications aux dispositions touchant spécifiquement les terrains contaminés. Ces dispositions se trouvent dorénavant à la section IV de la LQE suivant une renumérotation des sections. Les dispositions du PL 102 sont entrées en vigueur le 23 mars 2018, sauf certaines dispositions qui sont entrées en vigueur le 23 mars 2017. La majorité des dispositions relativement aux terrains contaminés sont entrées en vigueur le 23 mars 2017. (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*)

Un nouveau pouvoir est accordé au ministre lui permettant d'assujettir la délivrance d'une autorisation pour la réalisation d'un projet en vertu de l'article 22 LQE au respect de certaines conditions supplémentaires. En vertu de l'article 31.50.1 LQE, le ministre peut exiger une étude de caractérisation s'il est fondé à croire qu'il y a présence de contaminants, tel que visée à l'article 31.43 LQE. Il s'agit de la présence de contaminants à une concentration excédant le seuil fixé par règlement, ou des contaminants non visés par règlement, mais susceptibles « de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens » (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*). Ce pouvoir permet au ministre d'agir dans toute situation sujette à une autorisation ministérielle où il y a raison de croire que le terrain est contaminé et non pas seulement lors d'une cessation d'une activité à risque ou lors d'un changement d'utilisation d'un terrain (*Loi modifiant*

la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert).

Le PL 102 prévoit des modifications dans le cas de cessation d'une activité industrielle ou commerciale dans une catégorie désignée par règlement.

L'article 31.51 LQE est modifié pour obliger la personne qui cesse l'activité de transmettre un avis de cessation de l'activité au ministre selon des modalités et dans un délai prévu par règlement (Daigneault, 2019 et *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*). Des modifications au RPRT ont été apportées en 2019 afin d'y prévoir les conditions et le délai de transmission de cet avis (MELCC, s. d.e et *Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, 2019).

Deux nouvelles dispositions visent un changement d'utilisation et une cessation d'activité réalisés de façon concomitante (application simultanée des articles 31.51 et 31.53 LQE). Celles-ci ne sont pas encore opérantes, faute d'adoption de dispositions réglementaires permettant leur application (Daigneault, 2019 et MELCC, 2019a). L'article 31.51.0.1 LQE prévoit que lors d'opérations concomitantes, la personne qui projette réutiliser le terrain peut réhabiliter le terrain au lieu de la personne qui cesse l'activité. En cas de défaut, c'est la personne qui a cessé l'activité qui serait tenue d'y remédier et de procéder aux travaux correctifs (PL 102, 2017; Daigneault, 2019; MELCC, 2019). L'article 31.51.0.2 LQE prévoit que l'approbation d'un plan de réhabilitation visé à l'article 31.51.0.1 LQE est subordonnée au dépôt d'une garantie financière ou d'une assurance responsabilité fixée par règlement en fonction de l'atteinte des valeurs limites applicables en vertu de l'article 31.51 LQE (PL Daigneault, 2019, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* et MELCC, 2019a).

Le PL 102 prévoit également des modifications dans le cas d'un changement d'utilisation d'un terrain.

L'article 31.54 LQE est modifié pour ajouter l'obligation de fournir un plan de démantèlement des installations présentes sur le terrain, si applicable, lors de la transmission d'un plan de réhabilitation. (Daigneault, 2019, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime*

d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert et MELCC, 2019a)

Le nouvel article 31.54.1 LQE prévoit un nouveau pouvoir au ministre dans le cadre d'une demande d'autorisation pour la réalisation d'un projet en vertu de l'article 22 LQE qui implique le changement d'utilisation d'un terrain. La délivrance de l'autorisation est conditionnelle à la réalisation d'une étude de caractérisation. Si l'étude démontre la présence de contaminants, l'autorisation est subordonnée à l'approbation d'un plan de réhabilitation. (Daigneault, 2019, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert et MELCC, 2019a)*

Certaines mesures d'harmonisation avec le nouveau régime d'autorisations sont prévues. Les articles 31.68.1 à 31.68.3 LQE permettent, relativement à la réhabilitation de terrains, la mise en œuvre du régime de déclaration de conformité pour les activités présentant un faible risque environnemental. Le gouvernement peut prévoir par règlement les mesures de réhabilitation qui sont admissibles à une déclaration de conformité, ainsi que toute condition, restriction et interdiction applicable (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert et MELCC, 2019a*). Les modifications au RPRT en 2019 précisent les activités admissibles à une déclaration de conformité et les documents requis. De nouvelles dispositions prévoient dans quels cas une réhabilitation peut être réalisée sans le dépôt et l'approbation d'un plan de réhabilitation (MELCC, s. d.e et *Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains, 2019*). Depuis l'adoption du REAFIE le 2 septembre 2020, ces dispositions ont été retirées du RPRT et intégrées à même le REAFIE (*Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains, 2020 et Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*).

Enfin, le 23 mars 2018 sont entrées en vigueur les dispositions 65 à 65.5 LQE, applicables lors d'une demande d'autorisation ministérielle visant un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles. Ces dispositions prévoient des mesures similaires à celles prévues pour les terrains contaminés, soit la réalisation d'une étude de caractérisation et l'inscription d'un avis de contamination, d'un avis de décontamination et d'un avis de restriction d'utilisation au registre foncier. (Daigneault, 2019, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation*

environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert et MELCC, 2019a)

Une amélioration notable du PL 102 est l'intégration de dispositions pour assurer une transparence accrue et une meilleure disponibilité des informations. L'article 118.4 LQE a été remplacé et prévoit l'accessibilité d'un plus grand nombre de documents. Cet article donne un accès direct à certains documents à toute personne ou municipalité qui en fait la demande. En matière de terrains contaminés, les études de caractérisation des sols et les évaluations des risques toxicologiques, écotoxicologiques et des impacts sur les eaux souterraines figurent maintenant à la liste des documents accessibles par le biais d'une demande d'accès à l'information. Encore plus intéressant, l'article 118.5 LQE prévoit une obligation active de divulgation d'information par l'intermédiaire d'un registre public. La tenue de registres n'est pas une idée novatrice du PL 102. Le registre des terrains contaminés existe depuis de nombreuses années. Le PL 102 étend cette obligation à un large éventail de documents et de renseignements. Toute autorisation ministérielle et déclaration de conformité doivent être rendues accessibles au moyen du registre. Les documents suivants, visant spécifiquement des terrains contaminés, font également partie du registre :

- les plans de réhabilitation prévus à la section IV « Protection et réhabilitation des terrains »;
- les attestations des travaux réalisés conformément à un plan de réhabilitation (article 31.48 LQE);
- les déclarations de conformité relatives à certaines mesures de réhabilitation produites conformément à l'article 31.68.1 LQE.

(Baril, 2018 et Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert)

Les dispositions finales du PL 102 prévoient que le nouvel article 118.5 LQE entre en vigueur à la date fixée par le gouvernement. Cette date n'est toujours pas fixée. L'amélioration de la transparence demeure donc théorique pour le moment.

Le PL 102 a aussi élargi les pouvoirs du ministre relativement aux garanties financières qui peuvent être exigées. Les pouvoirs réglementaires du ministre incluent dorénavant la possibilité d'exiger une garantie financière pour les activités ou catégories d'activités qu'il détermine. Les garanties sont établies en fonction des impacts potentiels sur l'environnement et peuvent varier selon la catégorie d'activités, la

nature ou les impacts potentiels sur l'environnement. La garantie a pour objet de remédier à toute obligation sous la LQE en cas de défaut.

3.3.2 Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés – Plan d'action 2017-2021

La *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, l'outil de prédilection pour la gestion des terrains contaminés depuis son adoption initiale en 1988, a subi une révision entière en 2017 pour devenir la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés – Plan d'action 2017-2021* (ci-après « Politique de 2017 »). Bien que l'outil s'appelle un politique, il s'agit véritablement d'un plan d'action. La Politique de 2017 a été publiée en avril 2017, rapidement après l'entrée en vigueur du PL 102 (Daigneault, 2019). Contrairement à la Politique de 1998, la Politique de 2017 ne contient pas de volet technique. Elle présente les objectifs, stratégies et actions du ministère en la matière (Bélanger et Desjardins, 2018; Daigneault, 2019). Les aspects techniques se trouvent dans le *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*, comme prévu à l'article 31.66 de la LQE. Ce guide énonce les objectifs et les éléments à prendre en compte dans la réalisation d'une étude de caractérisation et présente l'information sur l'application des dispositions légales et réglementaires relativement aux terrains contaminés (MELCC, 2019a).

La Politique de 2017 se concentre sur deux enjeux principaux, soit la protection de l'environnement et la revitalisation durable du territoire. De ces enjeux découlent quatre stratégies :

1. Prévenir de nouvelles contaminations des sols et des eaux souterraines;
2. Contrer la propagation de la contamination des sols et des eaux souterraines;
3. Assurer la réhabilitation des terrains;
4. Favoriser la valorisation des sols excavés et le développement des technologies vertes.

(MDDELCC, 2017)

Ces stratégies sont identifiées sur la base de certaines problématiques constatées en matière de gestion de terrains contaminés. D'abord, les divers mécanismes de prévention ne sont pas pleinement appliqués et de nouveaux terrains continuent de s'ajouter au passif environnemental québécois. Certains terrains échappent complètement au processus de revitalisation et présentent un fardeau notamment pour les municipalités. Dans le cas de certains contaminants, l'absence de technologie adéquate au Québec

empêche leur traitement. Enfin, la valorisation des sols traités ou faiblement contaminés est inadéquate. (MDDELCC, 2017)

La Politique de 2017 identifie huit principes qui la sous-tendent. Ces principes sont tirés de la LDD, adoptée en 2006. Cette loi a eu pour effet d’instaurer un nouveau cadre de gestion relativement à l’exercice des pouvoirs et responsabilités du gouvernement et de ses ministères. Depuis son adoption, les actions du gouvernement et des ministères doivent s’inscrire dans une optique de développement durable (*Loi sur le développement durable*). Bien que les outils antérieurs en matière de terrains contaminés réfèrent à une notion générale du développement durable, la Politique de 2017 est la première à y voir les principes du développement durable pleinement et expressément intégrés. Les principes identifiés sont les suivants :

1. Prévention : En présence d’un risque connu, des actions de prévention, d’atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;
2. Santé et qualité de vie : Les personnes, la protection de leur santé et l’amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;
3. Protection de l’environnement : Pour parvenir à un développement durable, la protection de l’environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
4. Respect de la capacité de support des écosystèmes : Les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;
5. Préservation de la biodiversité : La diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée au bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;
6. Pollueur-payeur : Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent l’environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l’environnement et de la lutte contre celles-ci;
7. Internalisation des coûts : La valeur des biens et des services doit refléter l’ensemble des coûts qu’ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu’à leur consommation et leur disposition finale;
8. Équité et solidarité sociale : Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d’équité intragénérationnelle et intergénérationnelle, ainsi que d’éthique et de solidarité sociale.

Ensuite, les objectifs de la Politique de 2017 sont présentés. Pour la première fois, ces objectifs reposent sur l'atteinte de cibles quantifiables :

1. L'investissement de 120 M\$ pour des travaux de réhabilitation de terrains contaminés appartenant à l'État;
2. Le traitement en vue de la valorisation de 80 % des sols contaminés excavés;
3. Le traitement *in situ* (une nouvelle technologie) d'au moins 75 terrains;
4. La décontamination de 100 terrains de stations-service appartenant à de petits propriétaires;
5. La décontamination de 200 terrains résidentiels contaminés par le mazout.

La Politique de 2017 prévoit la production d'un bilan relativement à la réalisation des objectifs pour la période concernée, ainsi qu'un bilan à mi-parcours. Or, ce bilan n'est toujours pas disponible. En fait, le dernier bilan sur la gestion des terrains contaminés remonte à 2013 et s'applique pour la période se terminant le 31 décembre 2010. (Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs [MDDEFP], 2013)

Pour répondre aux enjeux et stratégies et pour mettre en œuvre cette politique, 21 actions concrètes sont présentées. Chaque action est accompagnée d'une liste de biens livrables et d'échéanciers.

La figure 3.2 présente les enjeux, stratégies et actions de la Politique de 2017.

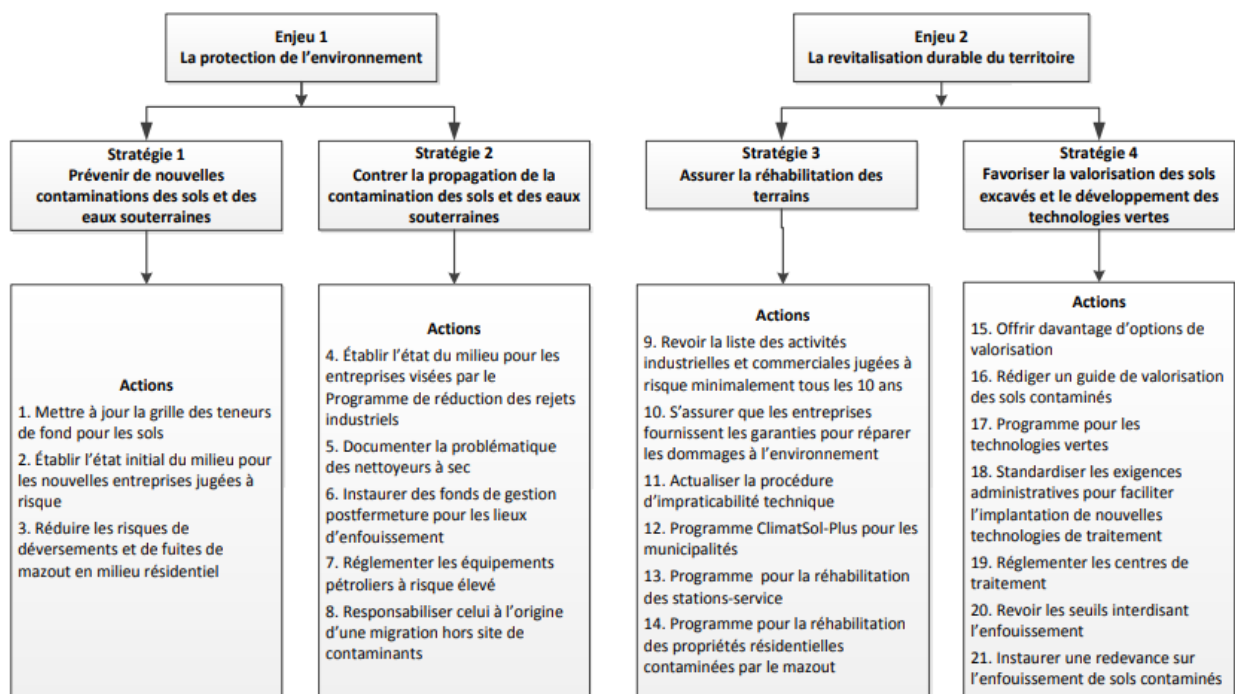


Figure 3.2 Les enjeux, stratégies et actions de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés – Plan d'action 2017-2021* (tiré de : MDDELCC, 2017, p. 11)

Faisant écho aux propos énoncés dans la Politique de 1998, la Politique de 2017 conserve la dynamique du marché comme un élément important pour la réhabilitation des terrains au sein d'un régime coercitif et proactif. Tout comme dans la Politique de 1998, la Politique de 2017 souligne que les intérêts économiques et environnementaux vont de pair en matière de terrains contaminés. Du point de vue du marché, les terrains contaminés se divisent en trois classes, selon la rentabilité des travaux de revitalisation. Pour stimuler la rentabilité des travaux, le MDDELCC prévoit des investissements dans le programme d'aide financière ClimatSol-Plus, le successeur des programmes Revi-Sols et ClimatSol. (MDDELCC, 2017)

Des auteurs ont critiqué le caractère administratif de la Politique de 2017 et se sont interrogés quant à la pertinence de l'analyse d'impact réglementaire qui a accompagné son adoption (Daigneault, 2019 et Duchaine et Goyette Noël, 2018). Bien que la Politique de 2017 ne soit toujours pas contraignante, son adoption s'inscrit dans un contexte entièrement différent de la dernière mouture. En 1998, seuls des pouvoirs d'ordonnance très limités existaient. Aucun règlement normatif n'était en vigueur et les seules balises techniques ayant trait aux terrains contaminés se trouvaient dans une politique administrative, soit la Politique de 1998. Au moment de l'adoption de la Politique de 2017, un éventail d'outils législatifs est

intégré au sein de la LQE depuis presque une quinzaine d'années. Le RPRT est en vigueur depuis à peu près aussi longtemps. Dans ce contexte, n'est-ce pas un plan d'action qui est justement nécessaire? Comme énoncé à sa conclusion, la Politique de 2017 vise à faire le pont entre l'environnement et l'économie en s'attaquant aux divers problèmes associés à la contamination des terrains. Ainsi, la flexibilité des actions intégrées à cet outil non contraignant se veut un complément aux outils contraignants.

3.3.3 Régime d'autorisation environnementale et le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement

Le PL 102 a introduit dans la LQE divers niveaux d'encadrement, selon le niveau de risques environnementaux des activités. La formalisation de cette gradation est une nouveauté du PL 102. Les activités à risque élevé sont soumises à une évaluation d'impact environnemental, à une audience possible devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ainsi qu'une autorisation ministérielle. Les activités à risque modéré sont soumises à une autorisation ministérielle. Les activités à faible risque sont soumises à une déclaration de conformité et les activités à risque négligeable sont exemptées (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*). Les activités à risque élevé sont identifiées par règlement. Certaines activités nécessitant une autorisation ministérielle (anciennement certificat d'autorisation) sont déterminées dans la loi. D'autres activités peuvent être identifiées par règlement. Les activités sujettes à une déclaration de conformité et les activités exemptées sont déterminées par règlement. Certains règlements sectoriels déterminent, pour des activités spécifiques, le niveau de risque et ainsi le niveau d'encadrement. Toute autre activité est régie par un règlement d'application générale, le *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*. Le REAFIE a été élaboré suivant la prépublication d'une première série de règlements en 2018, qui ont dû être entièrement révisés (*Projet de règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale*). Le REAFIE a été adopté le 2 septembre 2020 et entre en vigueur le 31 décembre 2020.

En vue du nouveau régime d'autorisation, le RPRT a été modifié en 2019 afin d'y intégrer des dispositions de concordance. Certaines activités de valorisation des sols sont admissibles à une déclaration de conformité. Les activités de valorisation des sols exemptés de toute autorisation sont aussi prévues. Également, certaines activités de réhabilitation de terrains contaminés sont admissibles à une déclaration

de conformité (*Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, 2019). Une autre modification de concordance a été apportée au RPRT parallèlement à l'adoption du REAFIE afin de retirer ces dispositions du RPRT pour les intégrer à même le REAFIE (*Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, 2020 et *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*). La liste des activités assujetties à une autorisation ministérielle, à une déclaration de conformité et les activités exemptées ne figure qu'au REAFIE. Des références sont faites au RPRT pour déterminer le niveau d'autorisation requis pour les activités identifiées. Le niveau d'autorisation varie si la concentration des contaminants excède les valeurs maximales fixées en annexe du RPRT. Également, le REAFIE prévoit que certaines activités identifiées en annexe du RPRT sont assujetties à des conditions supplémentaires (*Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*).

Il est regrettable que les pouvoirs règlementaires relativement aux garanties financières introduites par le PL 102 n'aient pas été pleinement exercés au sein du REAFIE. Rappelons que l'action 10 de la Politique de 2017 était d'« assurer que les entreprises fournissent les garanties pour réparer les dommages à l'environnement ». Une modification règlementaire était préconisée afin de mettre en œuvre cette action (MDDELCC, 2017). Bien que certains règlements sectoriels prévoient des garanties financières, ce pouvoir est sérieusement amputé par l'absence de dispositions au REAFIE.

3.4 Synthèse des outils juridiques

Suivant l'analyse de l'évolution du régime, il est pertinent de récapituler les outils en vigueur, qui feront l'objet de l'évaluation au chapitre 5. Le tableau 3.2 présente les principales composantes du régime juridique administratif encadrant les terrains contaminés présentement en vigueur.

Tableau 3.2 Régime juridique administratif présentement en vigueur (inspiré de *Loi sur la qualité de l'environnement*)

Disposition	Description
Pouvoirs généraux	
31.43 LQE	Ordonnance : plan de réhabilitation
31.45 LQE	Plan de réhabilitation à 31.43 peut prévoir le maintien des contaminants, sous condition
31.46 LQE	Possibilité d'assortir l'approbation du plan de réhabilitation à 31.43 à des conditions

Tableau 3.2 Régime juridique administratif présentement en vigueur, suite (inspiré de *Loi sur la qualité de l'environnement*)

Disposition	Description
31.48 LQE	Attestation de conformité des travaux suivant réalisation du plan de réhabilitation à 31.43
31.49 LQE	Ordonnance : étude de caractérisation
31.50 LQE	Disposition déclaratoire : recours civils conservés contre la personne qui a contaminé le terrain
31.50.1 LQE	Étude de caractérisation exigible : dans le cadre d'une demande d'autorisation article 22 LQE si le ministre est fondé à croire qu'il y a présence de contaminants
31.60 LQE	Possibilité de modifier un plan de réhabilitation
31.61 LQE	Possibilité d'exiger des études ou renseignements supplémentaires dans le cadre des autres pouvoirs
31.62 LQE	Pouvoir de substitution du ministre en cas de défaut
Dispositions visant certaines activités industrielles ou commerciales	
31.51 LQE	Étude de caractérisation obligatoire : cessation définitive d'une activité
31.51.0.1 LQE	(Disposition non opérante – aucun règlement adopté) Clarification des obligations en cas de changement d'utilisation et cessation d'activité concomitantes
31.51.0.2 LQE	(Disposition non opérante – aucun règlement adopté) Plan de réhabilitation à 31.51.0.1 subordonnée au dépôt d'une garantie financière ou assurance responsabilité
31.52 LQE	Obligation d'informer le voisin en cas de risque de migration des contaminants
Dispositions visant le changement d'utilisation d'un terrain	
31.53 LQE	Étude de caractérisation obligatoire : changement d'utilisation d'un terrain
31.54 LQE	Plan de réhabilitation obligatoire : étude de caractérisation à 31.53 révèle la présence des contaminants à une concentration excédant ce qui est permis par règlement
31.54.1 LQE	Étude de caractérisation exigible : dans le cadre d'une demande d'autorisation article 22 LQE impliquant un changement d'utilisation du terrain.
31.55 LQE	Plan de réhabilitation à 31.54 peut prévoir le maintien des contaminants, sous condition
Disposition relativement à une réhabilitation volontaire d'un terrain	
31.57 LQE	Modalités applicables à la réhabilitation volontaire d'un terrain

Tableau 3.2 Régime juridique administratif présentement en vigueur, suite (inspiré de *Loi sur la qualité de l'environnement*)

Disposition	Description
Dispositions relatives aux avis inscrits au registre foncier	
31.44 LQE	Inscription d'un avis de contamination au registre foncier suivant ordonnance de 31.43
31.47 LQE	Inscription d'un avis de restriction d'utilisation au registre foncier suivant ordonnance de 31.43, le cas échéant
31.58 LQE	Inscription d'un avis de contamination au registre foncier obligatoire si étude de caractérisation révèle la présence des contaminants à une concentration excédant ce qui est permis par règlement
31.59 LQE	Inscription d'un avis de décontamination au registre foncier suivant travaux de décontamination
31.68 LQE	Obligation pour les municipalités de tenir une liste des terrains contaminés sur leur territoire
Autres outils	
<i>Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains (RPRT)</i>	
<i>Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés – Plan d'action 2017-2021</i>	
<i>Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE)</i>	

4. MÉTHODOLOGIE

Ce chapitre présente la méthodologie utilisée pour l'élaboration des chapitres 5 et 6, soit l'atteinte de l'objectif principal de l'essai d'évaluer le régime juridique encadrant les terrains contaminés et y proposer des améliorations.

Une évaluation juridique ne se prête pas à une démarche scientifique, donc une évaluation fondée sur des éléments quantitatifs aurait été à la fois impossible et non pertinente. De plus, le manque d'informations complètes à l'égard des terrains contaminés aurait faussé une évaluation fondée uniquement sur des données. L'évaluation est alors basée sur un cadre conceptuel intégrant à la fois des éléments quantitatifs et qualitatifs. Le cadre a été conçu sur la base des objectifs du régime, tels qu'énoncés dans les diverses politiques, lois et règlements. Le régime juridique est évalué en fonction de l'atteinte de ces objectifs.

Les objectifs sont les critères d'évaluation abordés au chapitre 5. Les critères retenus sont les suivants: la réhabilitation des terrains contaminés, la prévention de futures contaminations, le respect du principe du pollueur-payeur et le respect du principe d'équité.

Chaque critère est discuté dans une sous-section séparée. Dans un premier temps, une justification du choix du critère est présentée en guise d'introduction à la sous-section. Ensuite, les critères sont abordés selon les trois sections suivantes : les paramètres du critère, l'application du critère et les constats.

Les paramètres du critère présentent sa définition, soit ses composantes et ses caractéristiques. Cette section permettra au lecteur de comprendre le fonctionnement optimal de l'objectif et ses indicateurs. Une évaluation juridique est complexe et ne repose pas simplement sur des données mesurables. La section relative aux paramètres aborde cette problématique en proposant un cadre selon lequel l'atteinte de l'objectif peut être mesurée.

L'application du critère démontre le fonctionnement réel du régime eu égard aux indicateurs présentés à la section précédente. Cette démonstration est faite par le biais de statistiques, de données, de cas pratiques et d'autres exemples, selon leur pertinence. La collecte de données repose sur des sources documentaires, principalement issues du gouvernement et de ses ministères. Aucune collecte d'information pour les fins spécifiques de l'essai n'a été réalisée. La disponibilité d'informations complètes

est un enjeu en matière de terrains contaminés. Plusieurs sources d'informations ont donc été utilisées afin de compléter des informations manquantes ou non à jour. Malgré ces difficultés, les statistiques, données et autres informations utilisées sont fiables et permettent d'atteindre l'objectif d'évaluer le régime juridique encadrant les terrains contaminés.

La comparaison des paramètres du critère avec son application réelle permet de formuler des constats quant à l'atteinte des objectifs du régime juridique. Les mérites et les lacunes du régime ressortent à la lecture des constats.

Enfin, sur la base de l'évaluation selon les quatre critères retenus, le chapitre 6 présente des recommandations pour améliorer le fonctionnement du régime juridique encadrant les terrains contaminés afin qu'il puisse mieux atteindre ses objectifs.

5. ÉVALUATION DU RÉGIME JURIDIQUE

Le chapitre constitue l'évaluation du régime juridique portant sur les terrains contaminés selon quatre critères, soit les objectifs du régime.

5.1 Critère 1 – Réhabilitation de terrains contaminés

La réhabilitation des terrains contaminés figure parmi les premiers objectifs du régime juridique et demeure un de ses objectifs centraux. La première *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* de 1988 comportait uniquement un volet curatif. Cette Politique était notamment fondée sur la prémisse qu'il était souhaitable de récupérer l'usage des terrains contaminés au lieu de laisser des zones interdites et inutilisables en plein centre urbain (MENV, 1988). Cette prémisse a été reprise dans la Politique de 1998 qui visait à redonner aux terrains contaminés un maximum de potentiel. La réhabilitation est demeurée un principe fondamental lors de cette deuxième mouture de la Politique. La Politique de 2017 a continué de mettre l'accent sur la réhabilitation. La revitalisation durable du territoire est l'un de ses deux principaux enjeux et la réhabilitation des terrains l'une de ses stratégies centrales. (MDDELCC, 2017).

La réhabilitation est au centre des outils juridiques formels depuis l'introduction des premières lois traitant spécifiquement des terrains contaminés. Le PL 65 était le premier à introduire des pouvoirs d'ordonnance de caractérisation et de réhabilitation d'un terrain. Ces pouvoirs ont été élargis de façon importante par le PL 72, qui prévoit non seulement des pouvoirs d'ordonnance de réhabilitation, mais le déclenchement d'une obligation légale de réhabiliter dans diverses circonstances. La réhabilitation est donc parmi les plus importants objectifs du régime juridique encadrant les terrains contaminés et constitue le premier critère d'évaluation.

5.1.1 Paramètres du critère

La loi ne définit pas ce qui constitue une réhabilitation. Cependant, une définition technique se trouve dans le *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*. C'est cette définition qui a servi d'inspiration dans le cadre de cet essai. La réhabilitation est une intervention (excavation, traitement *in situ*, confinement) qui soit réduit le niveau de contamination d'un terrain, limite la possibilité de propagation des contaminants, ou limite la possibilité d'entrer en contact avec eux sur un

terrain ou une partie de terrain contaminé. Nous entendons par « contaminé », une contamination au-delà des valeurs limites réglementaires du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* ou, bien qu'en dessous des limites, est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens. Une réhabilitation ne permettra pas nécessairement de remettre un terrain dans son état initial; la décontamination à l'état initial étant une procédure distincte (MELCC, 2019a). La réhabilitation vise à redonner au terrain contaminé son usage potentiel maximal (MEF, 1998). Un terrain est réhabilité lorsque le niveau de contamination est suffisamment diminué pour permettre son utilisation projetée.

Un des indicateurs de l'atteinte de l'objectif de la réhabilitation est le nombre de terrains réhabilités. Il s'agit de la plus simple illustration de cet objectif. Cela étant, il faut remettre cette donnée en contexte pour pouvoir tirer une conclusion quant à l'efficacité des outils à l'égard de la réhabilitation.

En ce sens, le nombre brut de terrains réhabilités n'est pas suffisant pour nous indiquer l'efficacité du régime. Par exemple, lorsque l'on compare le nombre de terrains réhabilités au nombre de nouveaux terrains inscrits annuellement, nous avons une meilleure idée de l'efficacité du régime et des mesures visant la réhabilitation.

Au-delà du nombre de terrains réhabilités, il est intéressant de considérer le gain environnemental de ces réhabilitations. Une forte contamination présente un plus grand risque pour la santé et la sécurité des êtres humains, de la faune et de la flore. On pourrait donc conclure à un meilleur bilan de réhabilitation si ce sont d'importantes contaminations qui sont réduites et non seulement de faibles contaminations, ne présentant pas un aussi grand risque.

Un autre élément à considérer est la localisation et le potentiel économique des terrains réhabilités. Un des objectifs de la réhabilitation est de recommencer à exploiter pleinement le potentiel de ces terrains. Le potentiel est établi sur le développement éventuel du terrain sur la base de son utilisation projetée. Ainsi, les terrains contaminés situés dans les quartiers urbains et qui présentent un fort potentiel de développement présentent une priorité particulière pour la réhabilitation. En ce sens, le programme de financement de la réhabilitation des terrains contaminés actuellement en cours, ClimatSol-Plus, vise la dynamisation des milieux urbains existants. Le deuxième volet, pour lequel une enveloppe budgétaire de

25 millions de dollars est prévue, vise spécifiquement des projets ayant un fort potentiel de développement économique. (MELCC, s. d.d)

Un autre indicateur est le nombre d'ordonnances de caractérisation et de réhabilitation prises par le ministre sous la LQE. Comme discuté à la section 3.1.2, entre 1990 et 2002, les anciens pouvoirs d'ordonnance conférés au ministre par le PL 65 n'ont été utilisés que trois fois. Ce très faible résultat atteste de l'inefficacité de cette mesure. Un pareil exercice pour les nouveaux pouvoirs d'ordonnance introduit par la réforme de 2003 aidera à évaluer l'efficacité de ces pouvoirs. Les pouvoirs d'ordonnance du ministre sont une importante composante du régime juridique des terrains contaminés. Ils permettent d'agir dans des situations qui échappent au déclenchement du régime général, mais qui posent néanmoins un risque pour les humains et pour l'environnement.

5.1.2 Application du critère

Il est important d'abord d'avoir un meilleur portrait des terrains contaminés pour ensuite pouvoir tirer des conclusions relativement à la réhabilitation.

Un des premiers problèmes auquel on se heurte lorsque l'on essaie d'analyser les données en matière de terrains contaminés est l'absence d'information complète à ce sujet.

D'entrée de jeu, il est impossible de connaître le nombre total des terrains contaminés au Québec. Il est d'abord nécessaire de faire une caractérisation pour déterminer si un terrain est contaminé et pour établir le niveau et la nature de la contamination. Pour des raisons évidentes, il n'est pas possible de procéder à une caractérisation de tous les terrains au Québec. Comme discuté au chapitre 3, ce sont seulement certaines situations qui déclencheront l'obligation de procéder à une caractérisation. Dans ces cas, si une caractérisation révèle une contamination, certaines obligations d'inscription sont déclenchées. Alors, l'information en matière de terrains contaminés est nécessairement incomplète puisqu'elle ne contient que les cas de contamination connus.

L'autre difficulté en matière d'information résulte du fait que l'information peut se retrouver à plusieurs endroits, soit le registre foncier, la liste des terrains contaminés que les municipalités doivent tenir à jour, et le Système de gestion des terrains contaminés (ci-après « Système GTC ») du MELCC. Chaque

municipalité doit tenir à jour une liste de tous les terrains contaminés sur son territoire sur la base des inscriptions d'avis de contamination au registre foncier (*Loi sur la qualité de l'environnement*). Bien que les informations dans ces outils aient un caractère public, une recherche complète est impraticable. Il y a plus de 1 000 municipalités au Québec, donc il serait nécessaire de compiler la liste des terrains contaminés de chaque municipalité afin d'avoir un portrait complet des terrains contaminés connus au Québec. Le registre foncier ne permet pas de rechercher l'ensemble des terrains contaminés. Il est seulement possible d'avoir l'historique d'un terrain au moyen d'une recherche par immeuble (par lot). Le principal outil informationnel relativement aux terrains contaminés est donc le Système GTC du Ministère.

Le Système GTC est le système informatique utilisé par le ministère pour compiler les renseignements portant sur des dossiers de terrains contaminés. En 1991, soit cinq ans après la publication de l'inventaire GERLED, une banque de données des terrains contaminés a été créée puis devient le Système GTC en 1998 (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs [MDDEP], 2006). Un dossier est inscrit au Système GTC lorsqu'un cas présentant des sols ou des eaux souterraines contaminés est porté à l'attention du ministère (MDDEFP, 2013). Il ne s'agit donc pas, ici encore, d'une liste exhaustive (MELCC, 2019a). Les inscriptions ne sont jamais supprimées, à moins d'une inscription erronée, et ce, même après une réhabilitation (MDDEP, 2006). Comme une contamination n'est jamais entièrement effacée, il nous paraît logique que les inscriptions ne soient jamais supprimées. L'information concernant la réhabilitation est incluse lorsqu'applicable, permettant de connaître la suite d'une contamination. Les renseignements sur la source et le niveau de contamination sont inclus dans le système.

Le ministère a publié deux bilans sur la gestion des terrains contaminés avec les données du Système GTC comme source d'information principale. Le premier bilan a été publié en 2006 et porte sur la situation au 1^{er} février 2005 (MDDEP, 2006). Une mise à jour a été publiée en 2013 et porte sur la situation au 31 décembre 2010 (MDDEFP, 2013). Aucun bilan n'a été publié depuis cette deuxième publication, bien que cela soit prévu à la Politique de 2017. En fait, deux bilans ont été annoncés pour accompagner le plan d'action de la Politique de 2017, soit un à mi-parcours et un deuxième à l'échéance du plan d'action. Le délai pour le premier de ces bilans a déjà été largement dépassé. Les données ministérielles datent donc de 10 ans. Manifestement l'absence d'un bilan depuis dix ans est problématique lorsqu'on vise à tirer des conclusions sur la situation actuelle. Malgré cela, d'autres sources d'information sont disponibles pour compléter cette lacune. La Politique de 2017 inclut certaines statistiques qui sont utiles pour la présente analyse. Également, le VGQ a réalisé un audit de performance relativement à la réhabilitation des terrains

contaminés en 2017. Il avait pour objectif de déterminer si le MELCC veillait de manière efficace à ce que la réhabilitation des terrains contaminés se fasse selon le cadre juridique en place. Le Système GTC a été consulté par le VGQ dans le cadre de ses travaux et certaines informations pertinentes relativement aux terrains contaminés sont disponibles par le biais du rapport d'audit. Le VGQ a notamment souligné le problème relativement à la disponibilité des informations. Le VGQ souligne également l'absence de bilan sur la gestion des terrains contaminés pour la période depuis le 31 décembre 2010. Il s'agit d'un important manquement soulevé par le VGQ. Il souligne aussi qu'aucune reddition de comptes n'a été produite relativement à la réalisation des orientations de la Politique de 1998. Le rapport d'audit mentionne que de façon générale, le ministère de l'Environnement a rendu publiques très peu d'informations en matière de terrains contaminés (VGQ, 2017).

Malgré les nombreux problèmes quant à l'information disponible, il est possible de dresser un portrait relativement à la réhabilitation des terrains contaminés en rassemblant des renseignements de diverses sources.

D'abord, en 2005, le nombre d'inscriptions au Système GTC s'élevait à 6 240. En 2010, ce nombre était de 8 334. Selon l'audit du VGQ, le nombre d'inscriptions en 2016 s'élevait à plus de 9 000. Il s'agit du nombre total d'inscriptions incluant les dossiers fermés, soit les dossiers dont les objectifs environnementaux sont atteints ou dont on fait état de mesures de mitigation mises en place. Selon le bilan de 2010, 50 % des dossiers dans le Système GTC étaient fermés. Également selon le bilan de 2010, la moyenne annuelle des inscriptions était de 364 (MDDEFP, 2013). Cette moyenne est légèrement en-dessous de la moyenne annuelle de 366 constatée en 2005 (MDDEP, 2006). Selon le rapport du VGQ de 2017, près de 800 terrains ont été enregistrés pendant la période de deux ans et demi couverte par l'audit, soit d'avril 2014 à octobre 2016 (VGQ, 2017). Selon ces données, la moyenne annuelle des inscriptions pour cette période est moins de 320, soit une baisse par rapport aux années précédentes. Selon la Politique de 2017, plus de 300 terrains, en moyenne, sont inscrits annuellement au Système GTC (MDDELCC, 2017). Cependant, pour les raisons discutées précédemment, il ne faut pas conclure que la diminution des inscriptions signifie une baisse du nombre de terrains contaminés.

Quant au profil des terrains contaminés, faute de bilan plus récent, les données du bilan de 2010 doivent être utilisées. La grande majorité des propriétaires des terrains inscrits sont des propriétaires privés. En 2010, 78 % des propriétaires étaient du secteur privé (MDDEFP, 2013). Ce chiffre demeure inchangé depuis

le bilan de 2005 (MDDEP, 2006). Parmi les 8 334 inscriptions à l'époque, 45 % étaient situées dans les régions administratives de Montréal et de la Montérégie (MDDEFP, 2013). Cette répartition est similaire à celle notée dans le bilan de 2005, selon laquelle la moitié des inscriptions provenaient de ces deux régions (MDDEP, 2006). La nature des contaminants et l'étendue de la contamination font également partie des bilans, ainsi que la qualité des sols après la réhabilitation. Le tableau 5.1, tiré du bilan de 2010, présente la comparaison des statistiques des bilans antérieurs.

Tableau 5.1 Comparaison des statistiques des bilans antérieurs (tiré de : MDDEFP, 2013, p. 27)

Éléments de comparaison	Bilan de juillet 1993 1 384 inscriptions	Bilan de mai 1996 1 870 inscriptions	Bilan de déc. 2001 5 125 inscriptions	Bilan de févr. 2005 6 240 inscriptions	Bilan de déc. 2010 8 334 inscriptions
Montréal et Montérégie par rapport au total des inscriptions	45 %	45 %	53 %	50 %	45 %
Utilisation des coord. géographiques	--	--	--	35 %	89 %
Type de propriétaires					
• Secteur privé	75 %	75 %	77 %	78 %	78 %
• Secteur public	25 %	25 %	23 %	22 %	22 %
Élément déclencheur					
• Cessation d'activité	--	--	--	4 %	8 %
• Réhabilitation volontaire	--	--	--	4 %	10 %
• Changement d'utilisation	--	--	--	1 %	5 %
Nature des contaminants					
• Produits pétroliers	69 %	73 %	78 %	--	--
- Paramètres intégrateurs	--	--	--	66 %	65 %
- Autres (partie Produits pétroliers)	--	--	--	19 %	15 %
• Métaux (et métalloïdes)	30 %	28 %	19 %	18 %	26 %
• HAM	19 %	23 %	24 %	25 %	26 %
• Hydrocarbures chlorés volatils	10 %	7 %	1 %	1 %	1 %
• Composés phénoliques	7 %	7 %	3 %	<1 %	<1 %
• HAP	6 %	6 %	8 %	13 %	23 %
• BPC	--	--	--	3 %	3 %
Type de contamination					
• Organique	69 %	69 %	79 %	81 %	73 %
• Inorganique	11 %	11 %	10 %	8 %	12 %
• Mixte	20 %	20 %	11 %	11 %	15 %
Étape d'avancement	(inscriptions)	(inscriptions)	(inscriptions)	(inscriptions)	(inscriptions)
• Caractérisation	70 % (972)	75 % (1 394)	82 % (4 214)	91 % (5 672)	93 % (7 713)
• Réhabilitation	55 % (756)	65 % (1 221)	73 % (3 748)	75 % (4 677)	74 % (6 192)
• Contrôle et suivi/Inscriptions fermées	42 % (580)	46 % (858)	44 % (2 253)	50 % (3 105)	55 % (4 568)
Gestion des sols (tm)					
• Traités	46 266	159 787	254 984	405 484	495 581
• Enfouis	64 750	80 038	378 500	102 356	311 718
Analyse des risques (n^{bre} de projets cumulés)	--	--	--	43	110
Traitement <i>in situ</i> – Contexte					
• Sous bâtiment ou stationnement				60 %	31 %
• Infrastructure empêchant l'accès				28 %	21 %
• Contamination en profondeur				8 %	17 %
• Espace trop restreint				4 %	5 %
• Autre/aucun contexte particulier				--	26 %

Tableau 5.1 Comparaison des statistiques des bilans antérieurs, suite (tiré de : MDDEFP, 2013, p. 27)

Éléments de comparaison	Bilan de juillet 1993	Bilan de mai 1996	Bilan de déc. 2001	Bilan de févr. 2005	Bilan de déc. 2010
	1 384 inscriptions	1 870 inscriptions	5 125 inscriptions	6 240 inscriptions	8 334 inscriptions
Réhabilitation					
• Traitement	--	--	29 %	31 %	33 %
• Enfouissement	--	--	71 %	67 %	62 %
• Valorisation	--	--	--	2 %	5 %
Qualité des sols après réhabilitation (pour les inscriptions dont l'info est disponible)					
• < A	--	--	--	6 %	8 %
• Plage A-B	--	--	--	23 %	25 %
• Plage B-C	--	--	--	42 %	40 %
• > C	--	--	--	29 %	20 %
• ≤ Critères spécifiques ou > RESC	--	--	--	--	7 %

Il est intéressant de noter les éléments déclencheurs de l'inscription. Le bilan de 2010 présente le détail des inscriptions selon l'élément déclencheur de l'intervention du ministère. Le tableau 5.2 présente ces informations selon les pourcentages.

Tableau 5.2 Inscription au Système GTC selon l'élément déclencheur (inspiré de : MDDEFP, 2013, p. 6)

Élément déclencheur	Pourcentage
Impact manifeste (terrain présentant un impact sur la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement ou les biens)	28 %
Remplacement de réservoirs souterrains	20 %
Autres (programme de caractérisation industrielle et commerciale, réutilisation et protection, protection seulement et les cas qui ne sont pas précisés)	13 %
Réhabilitation volontaire	10 %
Réutilisation	10 %
Cessation d'activité	8 %
Situations problématiques (plainte, déversement accidentel, bris d'équipement, accident, intervention d'urgence)	6 %
Changement d'utilisation	5 %

Il est malheureux que le dernier bilan date de dix ans. Il serait intéressant de comparer l'évolution des informations dans les années récentes.

Ayant dressé un meilleur portrait des terrains contaminés au Québec, nous pouvons maintenant examiner les statistiques propres à la réhabilitation des terrains.

Selon les données détenues par le MELCC, plus de 5 000 terrains ont été réhabilités au Québec entre 1988 et 2015. La superficie des terrains réhabilités est estimée à 75 km², soit l'équivalent de 16 % de la superficie de l'île de Montréal (MDDELCC, 2017). L'absence de données complètes empêche de faire une parfaite équation, mais en comparant le nombre de terrains inscrits pour cette période et le nombre de terrains réhabilités, on constate que plus de la moitié des terrains inscrits ont fait l'objet d'une réhabilitation.

Selon les informations disponibles au registre des avis et des ordonnances, le MELCC a émis 18 ordonnances en vertu des articles de la LQE portant spécifiquement³ sur les terrains contaminés depuis 2008 (MELCC, s. d.f.). De ces 18 ordonnances, 11 visent la réhabilitation d'un terrain. Il s'agit d'une moyenne de moins d'une ordonnance de réhabilitation par année. Bien que l'augmentation du nombre d'ordonnances de caractérisation et d'ordonnances de réhabilitation depuis l'entrée en vigueur des nouveaux pouvoirs du PL 72 soit encourageante, nous constatons que ces pouvoirs demeurent peu utilisés.

Trois objectifs de la Politique de 2017 visent spécifiquement la réhabilitation de terrains. Un des objectifs du plan d'action de la Politique de 2017 est l'investissement de 120 M\$ dans des travaux de réhabilitation de terrains contaminés appartenant à l'État. La Politique de 2017 a également pour objectif la décontamination de 100 terrains de stations-service appartenant à de petits propriétaires et la décontamination de 200 terrains résidentiels contaminés par le mazout. (MDDELCC, 2017) Malheureusement, aucune échéance n'est prévue pour cet objectif et aucun suivi n'est disponible puisque le bilan mi-parcours n'a pas été réalisé.

Trois programmes de financement de la réhabilitation des terrains ont été mis en place depuis la fin des années 90. D'abord, le programme Revi-Sols était en place entre 1998 et 2005. Au total, 337 projets ont été acceptés dans le cadre de ce programme, et bénéficient d'une aide financière de 113,5 millions de dollars (Gill et al., 2012). Les projets de développement acceptés dans le cadre du programme Revi-Sols étaient évalués à plus de 4 milliards de dollars (Martel, 2006). Le programme ClimatSol a suivi entre les années 2007 et 2015. 266 projets ont été acceptés dans le cadre de ce programme et ont permis des

³ Des ordonnances ont été émises pendant cette période en vertu des autres pouvoirs dans la LQE, mais n'ont pas été considérées puisque hors de la portée de l'essai.

investissements de 1,6 milliard de dollars. Une aide financière de près de 43 millions a été accordée dans le cadre de ce programme (MDDELCC, 2016).

Dans une optique de continuité, le programme ClimatSol-Plus a été lancé en 2017 en même temps que la nouvelle Politique de 2017. L'enveloppe budgétaire du programme était de 55 millions de dollars. Une enveloppe spécifique de 75 millions de dollars a été prévue pour les projets de réhabilitation de terrains contaminés sur le territoire de la Ville de Montréal pour la période 2018-2022. (MDDELCC, 2018b)

5.1.3 Constats

De façon préliminaire, quelques constats généraux peuvent être abordés. D'abord, il y a un flagrant manque d'informations relativement aux terrains contaminés. Il est très difficile de trouver des informations complètes et pertinentes qui permettent d'avoir une vue d'ensemble de la gestion des terrains contaminés. Cela est surtout vrai pour la période après le 31 décembre 2010. Également, les informations disponibles se trouvent dans une multitude d'endroits, ce qui complexifie la recherche. De plus, les informations qui sont contenues dans ces diverses listes sont souvent incomplètes. Ce constat est surtout préoccupant puisqu'un des objectifs de la réforme de 2003 et du PL 102 était d'assurer une plus grande transparence et une meilleure disponibilité des informations. Or, force est de constater que presque 20 ans plus tard et suivant deux réformes, le manque d'informations et de transparence est toujours un problème important en ce qui a trait aux terrains contaminés, et de façon plus générale, en matière environnementale.

Le régime juridique concernant les terrains contaminés met un fort accent sur la réhabilitation. Malgré le fait que la majorité des outils du régime visent la réhabilitation, les résultats font état d'un succès mitigé.

Compte tenu de leur faible utilisation, les pouvoirs d'ordonnance ne contribuent pas de façon significative à l'atteinte de l'objectif de la réhabilitation des terrains. Même avec la refonte de 2003, ce ne sont tout simplement pas des outils efficaces pour réhabiliter, dans le sens général de l'atteinte du critère. Pourtant, ces pouvoirs ont fait l'objet d'un examen en profondeur par la doctrine. Beaucoup d'encre a coulé relativement aux ordonnances, mais quand on considère leur efficacité relative, il s'agit de l'élément le moins important du régime. Le législateur a déployé beaucoup d'efforts afin de rendre les pouvoirs d'ordonnance plus flexibles et faciles d'utilisation, mais son dur labeur ne se traduit pas en résultats très

probants. En soi, il n'y a rien de problématique avec les pouvoirs d'ordonnance. Toutefois, il faut lâcher prise d'une vision qui les considère comme des outils efficaces pour la réhabilitation. On peut considérer les pouvoirs d'ordonnance comme le garde-fou du régime juridique relatif aux terrains contaminés.

Selon une étude de 2012 réalisée pour Réseau Environnement par des professeurs de l'Université de Montréal en partenariat avec le Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation de sites, la gestion par l'État des terrains contaminés repose principalement sur des outils réglementaires et financiers. Les auteurs de l'étude remarquent avec justesse qu'une combinaison de ces deux types d'outils est utilisée pour atteindre des objectifs de réhabilitation. Ils constatent également que les mesures réglementaires obligeant certains acteurs à réhabiliter un terrain contaminé peuvent constituer un important obstacle à la réhabilitation par la lourdeur des conséquences et l'incertitude au niveau du risque que ces terrains peuvent représenter. Selon l'étude, le transfert de responsabilité au gardien lors de la refonte de 2003 a eu l'effet de décourager des promoteurs et des institutions financières dans le cadre de divers projets, par crainte de devoir assumer le risque associé à un terrain contaminé (Gill et al., 2012). Les auteurs Duchaine, Gagnon et Pelegrin abondent dans le même sens, appuyant le constat selon lequel l'aide financière constitue le mécanisme le plus efficace pour la réhabilitation de terrains contaminés (Duchaine et al., 2014 et Gill et al., 2012). À la lumière de l'analyse de l'application du critère de la réhabilitation, nous sommes en accord avec ces constats.

Rappelons que la Politique de 1998 avait priorisé quatre leviers pour atteindre ses objectifs. La dynamique du marché, appuyée par des instruments économiques et autres mécanismes financiers, était privilégiée comme levier le plus efficace pour la réhabilitation des terrains. Un régime coercitif a été identifié comme levier de dernier recours. Plusieurs années après la mise en place du régime juridique et de ses composantes, nous observons que cette priorisation reflète l'efficacité de ces leviers.

En effet, le financement était un enjeu central dans la Politique de 2017. Le ministère s'inquiétait de la capacité d'intervenir des acteurs, à savoir s'ils disposaient des moyens financiers suffisants pour mettre en place rapidement les mesures correctrices requises. Dans le cas d'une contamination, il est impératif d'agir rapidement afin d'éviter l'aggravation des dommages (MDDELCC, 2017). Le régime juridique actuel ne prévoit pas de solution à cette problématique.

Tel qu'il appert des deux derniers bilans sur la gestion des terrains contaminés, les éléments déclencheurs de la réhabilitation ne sont pas suffisamment efficaces. Comme présenté dans la Politique de 2017, de nombreux terrains échappent au processus de réhabilitation et continuent d'être un fardeau pour la collectivité. Même lorsqu'il existe une obligation de transmettre un avis de cessation d'activité au ministre lors d'une cessation définitive d'une activité visée à l'Annexe III du RPRT, l'exploitant ne remplit pas toujours ses obligations dans le délai imparti, ou pas du tout (VGQ, 2017). La politique de 2017 vise à éviter que celui qui cesse une activité visée par règlement n'assume pas ses responsabilités, mais les éléments déclencheurs requièrent une surveillance et un contrôle accrus de la part du ministère. En cas de délinquance, les points de contrôle sont peu nombreux et requièrent des actions positives qui ajoutent une contrainte opérationnelle et sont lourds administrativement.

5.2 Critère 2 – Prévention de futures contaminations

La prévention de futures contaminations ne figurait pas parmi les objectifs de la première *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* en 1988. Il faut rappeler que la première politique a été adoptée afin de répondre à une problématique spécifique. Avant les années 60, les activités industrielles n'étaient pas très encadrées. Suivant quelques accidents environnementaux, on a commencé à mettre en place des outils. Dans un premier temps, ces outils devaient répondre au problème immédiat de contamination; le volet curatif a donc été le premier à être mis en place en réaction à des événements spécifiques. C'est pour cette raison que l'on a fait les choses à l'envers. On a réhabilité avant de prévenir. Or, inévitablement, une approche basée uniquement sur la réhabilitation ne pouvait durer.

La parfaite prévention implique une interdiction totale. Le risque est inhérent à l'exercice d'activités, et certaines activités présentent un plus grand risque. Quand l'encadrement juridique pour la protection de l'environnement a pris son essor, les activités polluantes étaient déjà exercées. La prévention passait donc dans un premier temps par une restriction des activités en place. Le défi des États était de trouver un compromis entre l'économie et la protection des personnes et de l'environnement. (Lavallée, 2004)

Le volet préventif a été formellement introduit en 1998 lors de l'adoption de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, suivant le constat qu'il n'était pas productif de réhabiliter des terrains sans prévenir de futures contaminations (MEF, 1998). Toutefois, il ne s'agissait pas d'un concept novateur. La protection et la prévention constituent le fondement de la législation

environnementale au Québec depuis l'adoption de la *Loi de la qualité de l'environnement* en 1972. La protection de l'environnement est énoncée dans la première phrase de la disposition préliminaire de la version actuelle de la LQE. La Politique de 1998 est donc le reflet de l'évolution de l'approche québécoise en matière de terrains contaminés. Le volet préventif est demeuré central lors de l'adoption de la Politique de 2017.

La prévention de futures contaminations est le deuxième critère d'évaluation.

5.2.1 Paramètres du critère

Dans la Politique de 1998, le principe de prévention visait la conservation de l'intégrité écologique et des fonctions du terrain et des sols. Cet objectif découlait du constat que la contamination de terrains et des sols peut avoir un impact important sur l'environnement, sur la santé humaine et sur l'économie (MEF, 1998). Toutes les dimensions du développement durable sont touchées par la contamination des terrains. Dans la LDD, pierre angulaire de la Politique de 2017, le principe de prévention prévoit la mise en place d'actions de prévention, d'atténuation et de correction lorsqu'en présence d'un risque connu. Idéalement, ces actions sont, de façon prioritaire, mises en place à la source.

Il est difficile de prouver l'absence d'une chose. Dans le contexte de l'objectif de prévention, l'idéal serait de connaître le nombre de contaminations évitées. En théorie, il serait facile de mesurer l'efficacité de la prévention par le nombre de nouveaux terrains contaminés. Toutefois, cette statistique n'existe pas. Le nombre de nouvelles inscriptions au Système GTC ne correspond pas au nombre de nouvelles contaminations. Des 300 nouvelles inscriptions par année, nous ne savons pas combien sont de nouvelles contaminations qui auraient pu être évitées. Le nombre d'inscriptions signifie plutôt le nombre de nouvelles détections de contamination. Les nouvelles inscriptions peuvent correspondre à une ancienne contamination. Également, de nouvelles contaminations peuvent échapper à la détection et ne pas être inscrites. Une autre approche doit donc être utilisée. Comme il est impossible d'évaluer le critère de la prévention sur la base du résultat, nous devons l'évaluer par les moyens mis en place pour son atteinte.

Après l'adoption de la LDD, le Bureau de coordination du développement durable du MDDEP a élaboré le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*. Ce guide a pour objectif de doter l'administration québécoise d'un outil pour la prise en compte des principes québécois de développement

durable dans ses actions et décisions. Pour chacun des principes, une définition du principe est donnée, ainsi qu'un cadre pour sa prise en compte. Le Guide est conçu pour donner des moyens à l'administration d'améliorer ses actions et décisions eu égard au développement durable. Ces moyens se prêtent bien à l'évaluation du principe de prévention.

Les moyens associés avec le principe de prévention sont les suivants. L'on vise une augmentation des connaissances relativement aux risques, notamment le niveau et la nature des risques. L'on élabore et met en place des mesures d'atténuation des risques, ainsi que des stratégies et des gestes préventifs. Des actions d'information et de sensibilisation sont effectuées auprès de la population relativement aux risques et relativement aux informations disponibles. Les activités à risque sont soumises à un contrôle; une attestation, une autorisation ou une permission peut être requise pour la réalisation d'activités risquées. (MDDEP, 2009)

5.2.2 Application du critère

De façon générale, la Politique de 2017 énonce que les mécanismes de prévention n'ont pas été appliqués à leur pleine mesure et que de nouveaux terrains s'ajoutent continuellement à la liste des terrains contaminés et au passif environnemental québécois (MDDELCC, 2017). Bien que nous ne contredisions pas cette affirmation, nous croyons que l'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention ne peut pas simplement se limiter au nombre de nouvelles inscriptions au Système GTC, et ce, pour les raisons déjà discutées. Un examen portant sur les moyens de répondre au critère de prévention de futures contaminations permet une analyse plus équilibrée, nuancée et pertinente de l'atteinte de ce critère.

Il est utile ici d'identifier les sources potentielles d'une nouvelle contamination de terrain. Pour les fins de l'exercice, une recherche exhaustive n'est pas nécessaire – une étude théorique suffit. Les sources de contamination potentielles sont les suivantes :

- Une activité insuffisamment règlementée;
- Une activité exercée de façon délinquante ou illégale;
- Un déversement accidentel;
- Une nouvelle activité.

En premier lieu, de façon très générale, quand on considère l'ensemble du régime juridique relatif aux terrains contaminés, on constate rapidement qu'il est fortement axé sur la réhabilitation. En fait, aucun des pouvoirs de la section IV.2.1 de la LQE ne porte sur la prévention de futures contaminations. Il en est de même pour le RPRT, à l'exception du chapitre portant sur le contrôle de la qualité des eaux souterraines. La Politique de 2017 incorpore les deux volets, mais le volet de la réhabilitation est beaucoup plus détaillé et le volet de la prévention plus embryonnaire. Ce n'est pas surprenant quand l'on considère l'évolution de la législation environnementale, mais nous ne pouvons que constater et soulever ce déséquilibre.

Comme le souligne avec justesse l'étude réalisée pour Réseau Environnement, les mesures relatives à la réhabilitation devaient avoir un effet dissuasif et inciter les divers acteurs à prévenir la contamination des terrains. En fait, on comptait sur la menace de la responsabilité juridique afin d'encourager les personnes impliquées à éviter de contaminer par crainte d'être obligées de réhabiliter par la suite. Selon les auteurs de l'étude, les effets de cette insécurité juridique ont plutôt eu des conséquences sur la réhabilitation, en refroidissant les divers acteurs qui craignaient d'hériter d'importantes responsabilités. (Duchaine et al., 2014 et Gill et al, 2012)

Ce n'est pas par le biais de dispositions spécifiques portant sur les terrains contaminés que la prévention s'est développée. Mis à part des dispositions générales de protection codifiées à même la LQE, les mesures de prévention étaient prévues au sein des règlements sectoriels encadrant certaines activités à risque. C'est toujours le cas pour les activités qui font l'objet de règlements distincts. Par exemple, certains réservoirs de produits pétroliers à risque élevé sont règlementés par le *Code de construction* et par le *Code de sécurité*. De plus, l'installation de réservoirs de plus de 10 000 kilolitres est assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement conformément au *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*. (MELCC, 2019a)

Relativement à la connaissance des risques, le RPRT identifie les activités qui, théoriquement, sont les plus susceptibles de causer une contamination. Toutefois, le lien entre ces activités et les mesures de protection n'est pas tout à fait conséquent. Ces activités sont surtout liées aux obligations qui incombent lors d'une cessation d'activités ou un changement d'utilisation du terrain. Or, ces deux obligations appartiennent au volet curatif, soit la réhabilitation. Relativement à la protection de l'eau, si l'exploitation des activités est réalisée à moins d'un kilomètre en amont d'une prise d'eau destinée à la consommation

humaine, l'exploitant doit mettre en place un programme de contrôle des eaux souterraines (MELCC, 2019a). Cette obligation existait dans le RPRT depuis son adoption et se trouve maintenant à même le REAFIE, qui encadre les activités selon le niveau de risque pour l'environnement. Pour les fins de cette obligation, le REAFIE renvoie à la liste des activités au RPRT. Cependant, la liste des activités énumérées au RPRT n'est pas mieux intégrée dans le REAFIE, qui traite de façon indépendante les activités présentant un risque pour la santé humaine et pour l'environnement.

Le lien entre les activités à risque et les mesures de prévention se renforce depuis l'adoption du PL 102 et du REAFIE. À la suite de ces modifications, le ministre peut prévoir des exigences supplémentaires pour des activités présentant un risque, soit par le biais de l'ajout de conditions à l'autorisation d'une activité à risque modéré ou par des conditions réglementaires pour les activités à risque faible. Toutefois, il s'agit de la liste du REAFIE et non pas celle du RPRT.

Une des nouvelles mesures est la possibilité pour le ministre de requérir une caractérisation du terrain comme condition préalable à la délivrance d'une autorisation sous l'article 22 LQE. Bien que cela puisse paraître, à première vue, comme une mesure s'inscrivant dans le volet curatif, cette mesure vise surtout la prévention et a été annoncée comme telle dans la Politique de 2017 : « Pour être en mesure de préserver un milieu, il faut d'abord en connaître les caractéristiques initiales » (MDDELCC, 2017). Cette mesure permet de surveiller les risques et l'efficacité des mesures de réduction mises en place.

Un relatif succès au niveau de la prévention peut être constaté dans le cadre de l'acquisition de connaissances, soit par les gestes pour informer et sensibiliser la population et les acteurs concernés relativement aux connaissances dans le domaine. L'article 31.66 LQE prévoit l'élaboration d'un « guide énonçant les objectifs et les éléments à prendre en compte dans la réalisation de toute étude de caractérisation d'un terrain ». Or, le *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés* s'est développé parallèlement à la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, qui vise à la fois la prévention de la contamination et la réhabilitation. À cet effet, il s'agit d'un outil disponible en ligne qui rassemble l'ensemble des exigences qui se trouvent dans divers lois, règlements, guides et documents administratifs. Il rassemble les mesures qui ont trait à la prévention, et il est mis à jour assez régulièrement pour prendre en compte des modifications.

Ce succès est cependant tempéré par le retard du ministère de procéder aux modifications à la réglementation et aux documents d'encadrement, tel que dénoté par le VGQ dans son audit en 2017. Un rôle important du ministère est d'assurer une veille relativement aux connaissances et meilleures pratiques dans le domaine et cette mise à jour est un élément incontournable (VGQ, 2017). D'ailleurs, en 2020, dans le cadre du suivi de l'audit de performance de 2017, le VGQ n'a pas rapporté d'avancement particulier en vue de la correction de ces lacunes (VGQ, 2020).

L'approche québécoise relativement à la gestion des terrains contaminés repose en grande partie sur la qualification du niveau de contamination des sols selon des critères génériques ABC (Lavallée, 2004). Il s'agit de concentrations maximales de contaminants déterminées selon l'utilisation du terrain. Les critères génériques ont été élaborés et consignés pour la première fois dans le cadre de la Politique de 1988. Ils ont été validés et repris dans la Politique de 1998 (MEF, 1998). Les critères sont consignés en annexe au RPRT depuis son entrée en vigueur en 2003 et, en 2008, le ministère a entamé une importante validation des critères sur la base du risque pour l'écosystème. La validation des critères s'inscrit dans l'approche visant à augmenter les connaissances relativement au niveau et à la nature des risques. Certaines lacunes ont été dévoilées et des corrections apportées afin de respecter les objectifs de la *Procédure d'évaluation du risque écotoxicologique pour la réhabilitation des terrains contaminés* (MELCC, 2019a). Comme annoncé dans la Politique de 2017, la prochaine étape est la mise à jour des critères A, soit la grille des teneurs de fond qui permettent d'établir l'état naturel des sols.

Des risques de contamination future ont été identifiés dans la Politique de 2017 et un plan d'intervention a été mis en place. Par exemple, le risque de déversement et de fuite de mazout a été identifié suivant la mise en place d'un comité en 2010 puis du dépôt de son rapport en 2013 (MDDELCC, 2017). Aucune action concrète n'a encore été prise pour donner suite au rapport. Conséquemment, nous ne pouvons que souligner qu'il s'agit d'une non-exécution d'une recommandation formelle.

Enfin, une des recommandations dans la Politique de 2017 était de revoir au moins tous les 10 ans la liste du RPRT portant sur les activités industrielles et commerciales à risque. Cela n'a pas toujours été fait.

5.2.3 Constats

L'atteinte de l'objectif de la prévention de futures contaminations est moyenne. En ce qui concerne les aspects négatifs, nous constatons que chaque année, des centaines de terrains continuent de s'ajouter à la liste des terrains contaminés au Québec. Toutefois, d'un point de vue positif, les modifications législatives de 2017 et les modifications réglementaires subséquentes sont autant de pas dans la bonne direction pour améliorer les mesures visant la prévention en augmentant les connaissances relativement à l'état initial des terrains. Comme ces mesures sont très nouvelles, il faudra voir si, dans les années à venir, cette avancée théorique se concrétisera par une avancée réelle pour la prévention des contaminations, surtout compte tenu du caractère facultatif et discrétionnaire du pouvoir du ministre d'exiger une caractérisation lorsqu'il émet une autorisation en vertu de la LQE.

L'adoption du REAFIE devrait représenter, dans les prochaines années, un succès pour la prévention des contaminations puisqu'il prévoit une gradation de mesures selon le niveau de risque pour la santé humaine et pour l'environnement. Toutefois, l'interaction entre le REAFIE et le RPRT est toujours incertaine. Force est de constater que ces deux règlements ne sont pas harmonisés, ce qui risque de créer des incohérences. Historiquement, la prévention de futures contaminations a été abordée par une approche sectorielle qui s'appliquait le plus souvent à une activité particulière. Bref, nous avons géré une problématique, soit la contamination des terrains, comme une activité au même titre que l'exploitation, par exemple, d'une carrière ou une sablière. Pourtant, il s'agit d'un enjeu transversal touchant de nombreuses activités industrielles et commerciales. L'approche sectorielle n'est donc plus appropriée. La tendance des dernières années est de gérer les activités selon le risque, de centraliser les règles sauf quelques exceptions et, avant tout, d'assurer la cohérence et la simplification des règles. À cet égard, les règles relatives aux terrains contaminés présentent un retard par rapport à l'approche moderne.

En matière d'acquisition de connaissances du volet de prévention, on dénote plusieurs succès. Toutefois, le problème soulevé par le VGQ au niveau de la mise à jour des documents d'encadrement est inquiétant.

5.3 Critère 3 – Respect du principe du pollueur-payeur

Le principe du pollueur-payeur s'est développé parallèlement à la mise en place de la réglementation relativement aux terrains contaminés à l'international. Chaque État qui adoptait un cadre légal et

règlementaire visant la réhabilitation de terrains contaminés était confronté à une même question : qui sera imputable pour le coût de cette réhabilitation? Le principe du pollueur-payeur émerge donc comme principe directeur pour la détermination des personnes responsables des dommages causés par la contamination de terrains. Mais ce principe n'est pas normatif en soi. Comme l'auteure Sophie Lavallée le décrit, le principe du pollueur-payeur « correspond à une notion variable au contenu indéterminé, il laisse une grande marge de manœuvre à ceux qui *veulent le traduire* juridiquement ». (Lavallée, 2004)

Au Québec, le principe du pollueur-payeur a évolué au fil des années avec la mise en place du régime juridique spécifique relatif aux terrains contaminés. Le principe a été un élément central du PL 65, mieux connu comme la Loi du pollueur-payeur. Les pouvoirs mis en place par cette loi ont été modifiés par la suite pour rassembler plutôt un principe de tiers-payeur. Toutefois, le principe du pollueur-payeur est resté un principe de premier plan dans les années suivant l'adoption du PL 65. Il a été repris dans la Politique de 1998 et, en 2003, la Cour suprême du Canada a reconnu le principe du pollueur-payeur comme un des principes fondamentaux de la LQE (*Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*). Il est l'un des 16 principes de la LDD, et le principe du pollueur-payeur est toujours central dans la Politique de 2017.

5.3.1 Paramètres du critère

Une discussion approfondie de l'évolution du principe du pollueur-payeur au Québec s'impose ici. À ses débuts, ce principe était souvent associé avec le volet curatif, soit la réhabilitation de terrains contaminés. Exprimés de la façon la plus simple, selon le principe le plus strict du pollueur-payeur, les dommages causés par une contamination doivent être assumés par le véritable pollueur. Au Québec, l'exemple du PL 65 se rapprochait de cette notion du principe. Or, cette approche stricte a été vivement critiquée à cause de ses limites évidentes. Il est souvent impossible d'identifier le pollueur, qui est par ailleurs parfois inexistant ou insolvable. Si les conditions idéales ne sont pas remplies, le régime est inopérant et le pollueur ne paiera pas. Alors le Québec ainsi qu'une multitude d'autres États ont élargi la définition du pollueur pour pouvoir imputer à d'autres personnes l'obligation de réparer des dommages. (Lavallée, 2004)

La description du principe a graduellement évolué et la notion du pollueur a été élargie. Selon la Politique de 1998, chaque personne doit être responsabilisée quant aux conséquences de ses actions sur les biens communs. Cela a pour conséquence que la personne qui contamine un terrain doit être responsable des

impacts de la contamination, ainsi que des mesures correctrices (MEF, 1998). Nous pouvons déjà voir ici que l'on s'éloigne du sens strict du pollueur pour retenir la responsabilité d'une personne dont les actions ont un impact sur les biens communs.

Dans une décision fondamentale de la Cour suprême du Canada, le plus haut tribunal canadien a reconnu en 2003 le principe du pollueur-payeur au sein de la LQE. La Cour a rappelé que ce principe était bien établi en droit de l'environnement canadien (*Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, Daigneault, 2019 et Girard, 2006). La Cour a décrit le principe du pollueur-payeur comme suit :

« Dans une optique de développement durable, ce principe impose aux pollueurs la responsabilité de corriger les situations de contamination dont ils sont responsables et d'assumer directement et immédiatement les coûts de la pollution. Il cherche en même temps à rendre les auteurs de celle-ci plus soucieux des impératifs de la préservation des écosystèmes, dans le cours de leurs activités économiques. »

(*Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*)

La notion du pollueur-payeur a graduellement évolué pour s'appliquer à différentes étapes et différents volets. Comme le confirme la Cour suprême, le principe du pollueur-payeur ne se limite pas à une responsabilisation après-coup. Le pollueur « éventuel » peut être responsabilisé dans la mise en place de mesures de prévention, soit dans le cadre du volet préventif.

Le principe du pollueur-payeur est devenu un des 16 principes de la LDD. Selon le libellé du principe, les personnes qui ont pollué ou dégradé l'environnement doivent assumer leur part des coûts pour la mise en place de mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes de l'environnement. Ils doivent assumer leur part des coûts de la lutte contre les atteintes de l'environnement (*Loi sur le développement durable*). Nous voyons bien la responsabilisation du pollueur à plusieurs étapes.

De façon complémentaire, le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable* apporte d'autres exemples de la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, notamment en matière de prévention. Les actions d'encadrement et de contrôle visent directement les générateurs de pollution, les « pollueurs potentiels » (MDDEP, 2009). Le principe de l'internalisation des coûts, un autre des principes de la LDD, en est un autre exemple et tire ses origines dans le principe du pollueur-payeur. Le pollueur doit assumer les externalités qu'il cause et le prix du bien doit refléter ces coûts (Lavallée, 2004 et *Loi sur le développement durable*).

5.3.2 Application du critère

À plusieurs endroits, la LQE vise spécifiquement la personne qui a pollué ou qui a permis la dégradation de l'environnement, comme dans le pouvoir d'ordonnance général à l'article 114 LQE. Mais cela n'est pas le cas dans le cadre du régime spécifique portant sur les terrains contaminés. Il s'agit d'une importante note dans l'évolution de la notion du pollueur-payeur au Québec. Dans le cadre des terrains contaminés, le législateur a choisi de s'éloigner d'une gestion du pollueur « à la pièce » pour viser le « pollueur potentiel » et la personne qui contribue à la pollution par ses actes ou omissions. Autrement dit, en ce qui a trait aux terrains contaminés en droit québécois, la notion du pollueur est suffisamment large pour viser plusieurs personnes. Sur le plan pratique, cela est beaucoup plus facile d'application. Il n'est pas nécessaire de faire une démonstration de contamination et de causalité, ce qui s'avère souvent une tâche très onéreuse. Sur le plan théorique, on peut réconcilier cet élargissement avec la notion du pollueur-payeur. En rappelant que le principe du pollueur-payeur est une notion variable, qui se traduit par la façon spécifique mise en œuvre par l'État, l'évolution québécoise n'est pas un éloignement ou un abandon du principe du pollueur-payeur, mais une évolution de la définition même du principe. C'est une importante nuance à souligner.

Depuis la réforme de 2003, les pouvoirs d'ordonnance dans la LQE se sont éloignés du principe strict du pollueur-payeur. L'ajout du gardien à la liste des personnes pouvant faire l'objet d'une ordonnance du ministre a eu pour effet d'élargir l'éventail des personnes pouvant être tenues responsables d'une contamination. À cet effet, un gardien qui connaissait que le terrain était contaminé et qui n'a pas agi avec prudence et diligence peut être tenu responsable des dommages, même s'il n'est pas l'auteur de la contamination. Depuis l'entrée en vigueur du PL 72, ce n'est donc plus exclusivement le véritable pollueur qui peut être tenu responsable de la réhabilitation (*Corporation de Développement TR inc. c. Québec (Développement durable, Environnement et Parcs)* et Duchaine et al., 2014). Cet élargissement a été critiqué comme étant un abandon du principe du pollueur-payeur au profit du principe du « tiers-payeur » (Daigneault, 2019). Toutefois, une autre vision est possible. Le Québec a choisi une définition plus large du principe du pollueur-payeur. Les personnes susceptibles de faire l'objet d'une ordonnance ne sont pas de simples tiers. Le pollueur est toujours susceptible d'être visé par une ordonnance, et le gardien innocent ou le gardien non fautif peut s'exonérer. Ainsi, un gardien fautif peut être tenu responsable de la

réhabilitation du terrain contaminé. Cela rejoint l'objectif de la responsabilisation d'une personne qui par son action (ou son omission) a un impact sur un bien commun.

Pareillement, les obligations découlant d'une cessation définitive d'une activité industrielle ou commerciale désignée s'éloignent du principe strict du pollueur-payeur. Les obligations sont imposées à la personne qui a exercé l'activité, sans égard au fait qu'elle soit ou non le véritable pollueur (*Loi sur la qualité de l'environnement*). Dans les circonstances, le fait d'exercer une activité jugée à haut risque de contaminer est suffisant pour déclencher les obligations de caractérisation et de réhabilitation, le cas échéant. Les mesures visent le pollueur potentiel et non le pollueur actuel. On s'écarte de la notion étroite du pollueur afin d'inclure les gestes contribuant à la pollution dans le sens général, ici le fait d'exercer une activité identifiée comme posant un risque pour la santé humaine et pour l'environnement. Dans le cas d'un changement d'utilisation d'un terrain où a été exercée une activité industrielle ou commerciale désignée, on s'éloigne davantage du principe du pollueur-payeur. Les obligations de caractériser et de réhabiliter incombent à la personne qui projette changer l'utilisation du terrain, même si celui-ci n'a pas exploité les activités à risque qui se sont déroulées sur le terrain. En ce sens, une personne entièrement étrangère aux activités polluantes peut se retrouver à assumer la responsabilité pour une réhabilitation du simple fait qu'il exploitera un terrain sur lequel ont déjà été exercées des activités à risque.

Le REAFIE et le régime des autorisations sont basés sur une gestion de risques. Les activités jugées plus à risque sont soumises à des mesures plus strictes. Les pollueurs potentiels doivent donc participer plus activement aux mesures de protection. Cela implique, par exemple et selon le cas, de procéder à une caractérisation d'un terrain préalablement à l'autorisation, de mettre en place des mesures spécifiques pour la protection des sources d'eau, ou de mettre en place des mesures supplémentaires de mitigation de la pollution. Plus le risque de contamination est élevé, plus des mesures de prévention vont être exigées.

La Politique de 2017 identifie également plusieurs sources de pollution afin d'élaborer des solutions spécifiques aux enjeux identifiés. Par exemple, la Politique de 2017 prévoit l'élaboration d'une stratégie d'intervention pour les anciens réservoirs résidentiels de mazout et les nettoyeurs à sec. La Politique prévoit aussi des mesures plus serrées lors du remplacement, de l'enlèvement ou de l'abandon de réservoirs de pétrole. (MDDELCC, 2017)

Selon l'activité, des mesures de prévention plus onéreuses peuvent être mises en place. C'est le cas de plusieurs règlements sectoriels pour des activités qui, après une analyse de leur impact, présentent un impact suffisamment grand pour qu'elles fassent l'objet de mesures particulières afin de diminuer l'ampleur de la pollution générée. Ces mesures sont rarement à coût nul. Par exemple, l'utilisation de matériaux répondant à un niveau élevé de qualité implique des coûts supplémentaires pour la personne qui exerce l'activité. Toutefois, conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de ces mesures de protection doivent être imputés au pollueur. À titre d'exemple, les équipements pétroliers à risque élevé sont soumis à des normes d'installation et à des vérifications rigoureuses. Le propriétaire d'un équipement pétrolier à risque élevé doit fournir une attestation signée par un professionnel reconnu selon lequel l'équipement satisfait aux exigences de la loi. De plus, le propriétaire d'un tel équipement est soumis à des obligations pour s'assurer du bon fonctionnement de l'équipement, notamment selon les exigences suivantes : en vérifiant le rendement de la protection cathodique et en s'assurant du bon fonctionnement du système de détection automatique de fuites de produits pétroliers aux deux ans, en vérifiant annuellement le bon fonctionnement des soupapes de sûreté d'un réseau de tuyauterie hors sol et de tout circuit de la mise à la terre d'une installation d'équipements pétroliers, en calibrant le distributeur de carburant au moins tous les deux ans et en jugeant chaque semaine le niveau de l'eau dans un réservoir souterrain. (*Code de sécurité*)

Au niveau des aides financières à la réhabilitation, soit le programme ClimatSol-Plus, les pollueurs sont exclus et ne peuvent bénéficier d'un financement dans le cadre du programme. Cela nous paraît tout à fait conforme au principe du pollueur-payeur. Toutefois, nous notons un écart du principe du pollueur-payeur relativement au financement du programme. Le volet 1 du programme est financé par le Fonds d'électrification et de changements climatiques (MELCC, s. d.d), un fonds dédié à la lutte contre les changements climatiques alimenté par les revenus du marché du carbone (MELCC, s. d.b). Le volet 2 est financé par un budget supplémentaire accordé au MELCC – ultimement l'argent des contribuables. Il existe un lien entre l'abandon des friches urbaines contaminées, l'étalement urbain et l'augmentation des gaz à effet de serre qui en résulte (MDDELCC, 2017). Toutefois, les personnes constituant le bassin des pollueurs assujetties au marché du carbone ne sont pas celles qui ont contaminé des terrains, ou même qui pourraient contaminer des terrains. Il y a donc une confusion dans les personnes ciblées pour le financement du programme. Certes, les personnes assujetties au marché du carbone sont des pollueurs, mais ils ne sont pas les bons pollueurs.

5.3.3 Constats

Dans l'ensemble, le principe du pollueur-payeur est respecté dans le cadre du régime juridique relatif aux terrains contaminés.

Comme démontré suivant l'entrée en vigueur du PL 65, il n'est pas efficace de baser un régime juridique sur une définition stricte du principe du pollueur-payeur. Un régime juridique basé sur une définition stricte de ce principe ne peut l'atteindre que si tous les facteurs sont réunis : le pollueur est identifiable, existant et solvable. Dès qu'un de ces critères n'est pas rencontré, le principe visé échoue. Alors, pour les anciennes contaminations, ce n'est pas efficace de viser uniquement le véritable pollueur. En théorie, le PL 65 respectait le principe du pollueur-payeur. Cependant, les problèmes d'application insurmontables avaient comme conséquence qu'en réalité, le PL 65 ne respectait pas le principe du pollueur-payeur. Les modifications prévues par le PL 72 et le RPRT ont corrigé en grande partie ces problèmes d'application pour permettre d'atteindre l'objectif du pollueur-payeur.

Certains domaines de vigilance eu égard au respect du principe du pollueur-payeur méritent d'être soulignés. Des mesures pour responsabiliser le pollueur en amont, soit de prévoir son implication dans la mise en place de mesures de prévention, sont à leurs balbutiements en matière de terrains contaminés. Les règlements sectoriels prévoient depuis longtemps l'implication du pollueur dans la mise en place des mesures de protection. Cependant, cette façon de faire n'est pas généralisée. À cet égard, le REAFIE présente une opportunité d'étendre ce principe aux activités ne faisant pas l'objet d'une réglementation spécifique. Également, le principe de l'internalisation des coûts, en voie de développement au Québec, n'est pas intégré en matière de terrains contaminés.

Quant au financement de l'aide financière à la réhabilitation, le modèle actuel du programme Climat-Sols Plus est intéressant, mais des ajustements sont nécessaires. Le modèle selon lequel des pollueurs identifiés contribuent respecte le principe du pollueur-payeur, mais des ajustements seraient nécessaires afin de viser les activités identifiées comme étant à risque et déjà soumises à des obligations en ce qui a trait aux terrains contaminés.

Enfin, nous notons l'absence du déploiement des mesures visant le dépôt de garanties financières comme condition de délivrance d'une autorisation ministérielle sous l'article 22 LQE, bien que cela fasse l'objet d'une recommandation formelle de la Politique de 2017 et que l'infrastructure juridique ait été mise en place lors de l'adoption du PL 102. Or, cette mesure serait un excellent exemple de l'application du principe du pollueur-payeur. La garantie viserait à financer des mesures correctrices en cas de contamination et serait remboursée si l'activité ne cause pas de pollution. La liste des activités à risque est connue et prévue à même le RPRT depuis son entrée en vigueur en 2003, donc les pollueurs à cibler seraient ceux déjà identifiés comme présentant un risque.

5.4 Critère 4 – Respect du principe d'équité

Le principe d'équité a textuellement et officiellement fait surface dans le régime juridique des terrains contaminés comme un des quatre principes de la Politique de 1998. Cependant, ce critère a été central pendant toute l'évolution du régime.

Lors de l'adoption du PL 65, les municipalités se sont opposées aux dispositions qui auraient responsabilisé le propriétaire d'un terrain contaminé. La réhabilitation aurait ultimement pesé entièrement sur le contribuable, ce que les municipalités ont décrit comme étant contraire au principe d'équité. Dans le cadre du PL 72, le débat entourant l'équité portait sur l'élargissement de l'éventail des personnes qui pouvaient être contraintes à réhabiliter un terrain.

Le principe d'équité figure parmi les 16 principes dans la LDD, touchant les dimensions sociale et économique du développement durable. Il demeure un objectif central du régime juridique portant sur les terrains contaminés, spécifiquement énuméré à la Politique de 2017. Le respect du principe d'équité est le quatrième critère d'évaluation du régime juridique portant sur les terrains contaminés.

5.4.1 Paramètres du critère

Il est important de bien distinguer le principe d'équité du principe du pollueur-payeur. À certains égards, ces principes se recoupent, mais d'importantes nuances les distinguent.

La définition du principe d'équité de la Politique de 1998 est pertinente aux fins de la présente analyse. Le principe d'équité vise à ce que le premier responsable de la réhabilitation d'un terrain contaminé soit celui qui a profité de l'absence de protection. Selon ce même principe, la personne qui a agi de bonne foi ne doit pas être désavantagée par rapport à un autre. Le fardeau d'une personne respectueuse des règles ne doit donc pas être plus lourd que celui d'une personne délinquante (MEF, 1998). La connotation du principe d'équité est plutôt économique dans le cadre de la Politique de 1998.

Dans le cadre de la LDD, adoptée 8 ans après la Politique de 1998, le principe d'équité prend davantage un virage social et est jumelé avec la solidarité sociale. Il vise une équité intragénérationnelle et intergénérationnelle. Selon ce principe, les actions et décisions prises actuellement ne doivent pas avoir un impact démesuré sur les futures générations (*Loi sur le développement durable*). C'est cette définition qui est reprise dans la Politique de 2017.

Le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable* spécifie des actions qui s'inscrivent dans le cadre du principe d'équité et permet de concrétiser l'application du principe d'équité. Les objectifs suivants sont pertinents eu égard aux terrains contaminés : le respect des relations intergénérationnelles, l'acceptabilité sociale, le respect des groupes et individus, la redistribution de la richesse collective, la protection des personnes vulnérables et le respect des droits fondamentaux. (MDDEP, 2009)

Les aspects économique et social de l'équité sont importants, bien que l'aspect économique soit plus développé.

5.4.2 Application du critère

Une discussion du concept de profit s'impose à ce stade-ci. Lorsque nous considérons une ancienne contamination, il est facile de concevoir que les entreprises et industries aient pu profiter des activités polluantes et de l'absence d'obligation de prévenir une contamination du terrain. L'absence de protection a permis aux entreprises d'exploiter leurs activités sans grand investissement dans les diverses mesures de protection qui sont aujourd'hui obligatoires. Mais lorsque nous poussons l'analyse, nous pouvons constater que plusieurs autres personnes ont profité des activités polluantes, et ce, parfois de façon indirecte. Les entreprises n'ont pas opéré dans le vide, elles ont employé des travailleurs. Ces entreprises

ont également été des vecteurs économiques pendant leurs années d'opération. Pendant qu'elle opérait, le succès de l'entreprise polluante n'a pas seulement procuré un avantage économique à ses actionnaires, mais également à ses employés, et au niveau économique, à la société. Certes, une fois l'ampleur de la contamination des terrains au Québec découverte, l'avantage économique s'est effrité puisqu'elle a été comptabilisée à titre de passif environnemental. De nos jours, le coût d'une contamination est quantifié et géré différemment. Mais cela ne change pas le fait qu'avant ce changement de cap, l'activité polluante a fait profiter plusieurs acteurs. Un autre aspect rarement discuté est le fait que l'entreprise a eu une utilité. Elle fabriquait ou rendait un service consommé par la société. Par exemple, les anciens dépotoirs étaient des lieux qui pouvaient recevoir les résidus des citoyens. De nombreuses industries produisaient des matériaux utiles dans la vie quotidienne. C'est donc d'avoir une vision trop étroite que de prétendre que seules les entreprises ont profité de l'activité polluante. En respect du principe d'équité, une vision de proportionnalité peut être utile. Les entreprises ont le plus profité de l'absence de protection, mais elles n'étaient pas les seules.

Les pouvoirs d'ordonnance introduits par le PL 72 ont permis de contraindre un plus large éventail de personnes à réhabiliter un terrain. Le véritable pollueur fait partie de cette liste et celui-ci ne dispose d'aucun moyen de défense. Le gardien, qui en fait également partie, peut s'exonérer s'il connaissait que le terrain était contaminé, mais a agi avec prudence et diligence, ou s'il ne connaissait pas ou ne pouvait pas connaître que le terrain était contaminé. Le fait de contraindre le pollueur à réhabiliter respecte en tout point le principe d'équité. Dans ce cas, le premier responsable de la réhabilitation est la personne qui a profité de l'absence de protection. La non-admissibilité du pollueur aux subventions dans le cadre du programme ClimatSol-Plus est un autre exemple du respect du principe d'équité. Le cas du gardien n'est pas aussi évident. Toutefois, en prévoyant trois situations permettant au gardien de se défendre contre une ordonnance à son égard, on a su préserver le respect du principe d'équité envers des personnes complètement étrangères à la contamination. Également, la personne qui a respecté les règles ne se voit pas imposer un fardeau aussi lourd que celui qui a agi de façon délinquante.

Les obligations imposées aux exploitants d'activités à risque énumérées au RPRT lors d'une cessation d'activités respectent généralement le principe d'équité en contraignant ceux qui ont profité de l'absence de protection du terrain à réparer les dommages. Nous rappelons que dans un premier temps l'obligation est de procéder à la réalisation d'une étude de caractérisation. Ce n'est que si une contamination supérieure aux niveaux permis est détectée que l'obligation de réhabiliter le terrain est déclenchée. Il y a

donc une adéquation avec le principe d'équité. L'exploitant de l'activité a profité de l'utilisation du terrain contaminé et donc est le premier responsable de sa réhabilitation, le cas échéant. Il y a donc une adéquation entre le niveau de risque de l'activité, le profit et les obligations qui en découlent.

Le cas du changement d'utilisation présente un écart avec le principe d'équité. Dans ce contexte, c'est la personne qui profitera de l'utilisation de terrain qui doit assumer les responsabilités de caractérisation et de réhabilitation, le cas échéant. Cette personne n'a pas profité de l'absence de protection si elle est une tierce personne qui exercera une nouvelle activité. Rappelons que selon le principe d'équité, le premier responsable de la réhabilitation d'un terrain contaminé est celui qui a profité de l'absence de protection. Force est de constater que le changement d'utilisation d'un terrain peut entraîner des conséquences inévitables.

Selon le volet économique du principe d'équité, les personnes qui agissent de bonne foi ne doivent pas être désavantagées par rapport à une autre. Le fait est que plusieurs cas échappent encore à la réglementation et à la réhabilitation. Selon l'audit réalisé par le VGQ en 2017, les mécanismes de surveillance et de contrôle sont insuffisants en matière de terrains contaminés (VGQ, 2017). Même dans des situations qui contreviennent à la loi et la réglementation, le ministère n'utilise que rarement ses pouvoirs d'ordonnance ou pouvoirs pénaux (VGQ, 2017). Selon les derniers rapports de gestion du ministère, cela est toujours le cas (MELCC, 2019b et MELCC, 2020).

D'autres cas présentent un nouveau problème en matière d'équité. Certaines situations se trouvent dans une zone juridique « grise », soit qu'aucune obligation de caractérisation ne s'impose à eux. Dans ces cas, une contamination est soupçonnée, mais le coût de la réhabilitation et le fardeau de la responsabilité refroidissent les acteurs (Duchaine et al., 2014). Dans ces cas, aucune personne n'est responsable et la contamination, si toujours présente, demeure. Comme énoncé dans la Politique de 2017, ces terrains échappent à la revitalisation et demeurent un fardeau pour la collectivité (MDDELCC, 2017).

La Politique de 2017 prévoyait que la réglementation serait modifiée de sorte que les entreprises susceptibles de contaminer soient contraintes à déposer une garantie afin que les responsables de la contamination puissent assumer les coûts des mesures correctrices en cas de besoin (MDDELCC, 2017). Une disposition modifiant la LQE avait été adoptée dans le cadre du PL 102 pour permettre au ministre d'exiger une telle garantie comme condition de délivrance de l'autorisation en vertu de l'article 22 LQE,

mais cela n'a pas été mis en œuvre lors de l'adoption du REAFIE. C'est une occasion ratée de responsabiliser les auteurs d'une nouvelle contamination. Une telle exigence serait en conformité avec le principe d'équité, mais elle se fera encore attendre.

À titre d'introduction à son rapport d'audit, le VGQ insiste sur l'importance de ne pas laisser la réhabilitation des terrains contaminés à la prochaine génération. Plus la réhabilitation est retardée, plus les chances sont bonnes que l'État se charge ultimement des travaux (VGQ, 2017). Or, l'engagement des contribuables à payer les coûts de la réhabilitation contrevient au volet économique du principe d'équité. En contrepartie, cela se heurte à la notion de l'équité intergénérationnelle, selon laquelle la lourde responsabilité de la réhabilitation ne doit pas être laissée aux futures générations. Alors, si on ne peut pas imputer la réhabilitation au pollueur ou à la personne qui a véritablement profité de l'absence de protection, est-ce équitable de faire assumer la réhabilitation par les contribuables? Est-ce qu'une distinction devrait être faite entre une nouvelle contamination et une contamination historique?

Un problème que le régime juridique n'a pas réglé est le respect de l'équité dans le financement de la réhabilitation des anciennes contaminations. Une étude phare réalisée pour Réseau environnement propose un modèle de financement de la réhabilitation selon lequel les personnes qui profiteront financièrement devraient assumer les coûts. Les promoteurs, municipalités et le gouvernement provincial se partageraient le coût en tenant compte de leurs capacités et des retombées éventuelles (Gill et al, 2012). Cette idée est non seulement contraire au principe d'équité, mais est fondée sur la prémisse inexacte selon laquelle les municipalités et le gouvernement profitent de la réhabilitation de terrains contaminés. Or, il est plus exact d'affirmer qu'après une réhabilitation, ils cessent d'être négativement impactés par la contamination d'un terrain. Le passif environnemental est supprimé. La suppression d'un passif n'est pas un profit. Bien que la formule de financement du programme ClimatSol-Plus ne vise pas le bon groupe de pollueurs, elle se rapproche du principe d'équité en imputant une grande partie du financement aux auteurs de pollution.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aspect social du principe d'équité, nous notons peu d'exemples de son application dans le cadre du régime encadrant les terrains contaminés. Les indicateurs mentionnés dans la section précédente, soit le respect des relations intergénérationnelles, l'acceptabilité sociale, le respect des groupes et individus, la redistribution de la richesse collective, la protection des personnes vulnérables et le respect des droits fondamentaux, ne sont pas clairement intégrés au régime et

spécifiquement abordés dans la gestion des terrains contaminés. De façon très générale, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts comporte des mécanismes de participation publique. Une étude d'impact sur l'environnement doit être fournie, comprenant une identification des principaux enjeux environnementaux, sociaux et économiques soulevés, incluant ceux soulevés par le public et les communautés autochtones concernées (*Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*). Toutefois, il s'agit de mécanismes propres aux projets à haut risque encadrés par ce règlement et non d'une pratique générale. Le REAFIE prévoit certaines avancées potentielles. Selon le fonctionnement du règlement et conformément à l'approche de gestion par niveau de risque introduit par le PL 102, il devrait être plus facile de connaître les impacts d'un projet particulier et d'analyser les risques associés. Également, les mesures de mitigation devraient être plus flexibles afin de répondre plus particulièrement aux besoins d'un projet donné. Au niveau de l'accessibilité à l'information, le PL 102 incluait des dispositions prometteuses qui sont toujours en attente d'une mise en œuvre.

5.4.3 Constats

Des ajustements sont nécessaires pour que le régime juridique respecte le principe d'équité. Relativement au volet économique du principe, ces ajustements sont surtout liés à l'inefficacité de certaines mesures du régime juridique d'assurer une réhabilitation des terrains contaminés.

Comme vu précédemment, ce sont les aides financières qui sont les plus efficaces pour assurer la réhabilitation. Or, il s'agit d'un outil non réglementaire, qui n'était pas conçu pour être le vecteur principal de la réhabilitation. Néanmoins, c'est l'outil qui contribue de façon la plus significative à l'atteinte de l'objectif de la réhabilitation. Le modèle de financement actuel ne respecte pas le critère d'équité. Mis à part les ajustements qui seraient requis pour viser les pollueurs pertinents, le volet 2 du programme Climat-Sol Plus devrait être complètement revu si l'on vise à respecter le principe d'équité. À cet égard, nous ne souscrivons pas à l'opinion des auteurs Duchaine, Gagnon et Pellerin voulant qu'il soit raisonnable que l'ensemble de la société assume les coûts de la réhabilitation, faute de pollueur, puisqu'elle a profité des activités polluantes (Duchaine et al., 2014). Selon le principe d'équité, la contribution sociétale ou étatique pour la réhabilitation devrait être en dernier lieu, et à une faible proportion. Les autres acteurs qui ont bénéficié ou qui continuent de bénéficier des activités polluantes devraient, en premier lieu, assumer les coûts de la réhabilitation. Lorsque le fardeau financier des entreprises augmentera, celles-ci

refileront une partie du coût aux consommateurs, donc la participation des contribuables en résultera sans doute. Comme ces consommateurs tirent un certain avantage des activités polluantes, c'est conforme au principe d'équité qu'elles en assument une partie du coût. Il s'agit de l'essence même du principe de l'internalisation des coûts. Le même raisonnement s'applique aux garanties financières qui sont absentes du REAFIE et généralement sous-utilisées en matière environnementale au Québec.

Relativement au volet social du principe d'équité, nous prenons note des avancements du PL 102 en matière de transparence et de l'information ainsi que du REAFIE relativement à la meilleure connaissance des impacts potentiels de projets. Cela étant, un déploiement plus important des mesures sera nécessaire afin de nous permettre de tirer des conclusions. Il faudrait surveiller l'intégration de ces dispositions dans les prochaines années afin de formuler des constats relativement à l'atteinte de l'objectif. L'évaluation permet de constater qu'en matière environnementale, l'acceptabilité sociale et la prise en compte des aspects sociaux du principe d'équité nécessitent une meilleure intégration.

6. RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont formulées sur la base de l'évaluation du régime juridique, à partir des constats discutés au chapitre 5. Chaque recommandation respecte les quatre critères d'évaluation et objectifs du régime juridique encadrant les terrains contaminés, soit de réhabiliter les terrains contaminés, de prévenir de futures contaminations, de respecter le principe du pollueur-payeur et de respecter le principe d'équité. Un tableau résumant les recommandations est présenté à la section 6.4. Ce dernier indique quels critères sont spécifiquement améliorés par chacune des recommandations.

De façon générale, il n'est pas nécessaire de procéder à une refonte complète du régime juridique. En effet, certaines composantes du régime sont efficaces eu égard aux objectifs du régime. Pourtant, trop de cas échappent à l'application du régime et certains mécanismes ne fonctionnent pas de façon optimale. Les recommandations visent à corriger les lacunes du régime et de le rendre plus efficace.

Les recommandations sont présentées selon les catégories suivantes: recommandations de nature administrative, recommandations visant d'anciennes contaminations et recommandations visant les nouvelles contaminations.

6.1 Recommandations de nature administrative

Trois recommandations de nature administrative sont formulées. Elles ont pour objectif d'optimiser l'administration du régime de la gestion des terrains contaminés, ainsi que d'améliorer la transparence et l'accès à l'information en la matière.

6.1.1 Procéder à la révision des catégories d'activités industrielles et commerciales énumérées au RPRT afin de faire une concordance avec le REAFIE

Cette recommandation reprend en partie une des recommandations formulées dans la Politique de 2017, soit de revoir la liste des activités industrielles et commerciales à risque énumérées au RPRT au moins aux 10 ans. De plus, nous recommandons de procéder à l'arrimage du RPRT avec les activités à risque identifiées dans le REAFIE à l'occasion de cette révision.

Le REAFIE est issu d'un long processus de consultation et d'une analyse en profondeur du risque que présentent les activités pour la santé humaine et pour l'environnement. À ce titre, si certaines activités sont identifiées au REAFIE comme présentant un risque de contamination, ces activités devraient figurer dans la liste du RPRT. De manière réciproque, les activités identifiées au RPRT comme posant un risque environnemental ne devraient pas faire l'objet d'une exemption ou d'une déclaration de conformité selon le REAFIE. Nous recommandons de procéder à l'arrimage des deux règlements et d'apporter les modifications nécessaires pour corriger des incohérences.

Une révision régulière devrait également être prévue. Le délai de 10 ans proposé à la Politique de 2017 nous paraît raisonnable.

6.1.2 Prévoir une obligation législative ou réglementaire de préparer un bilan sur la gestion des terrains contaminés tous les 5 ans

Nous recommandons de prévoir une obligation pour le ministère de produire un bilan sur la gestion des terrains contaminés tous les 5 ans. Cette recommandation vise à corriger le manque important d'informations cohérentes sur l'état des terrains contaminés au Québec. Les bilans présentent des informations inestimables, notamment relativement à l'augmentation du nombre de terrains contaminés, leur distribution géographique, les types de contamination, les éléments déclencheurs de l'intervention ministérielle et l'efficacité des mesures correctrices. Le délai de 5 ans est suffisant pour tenir compte de nouvelles pratiques en la matière, tout en demeurant un échéancier réaliste.

Nous avons constaté l'absence de rapport public de reddition de comptes des programmes de financement à la réhabilitation dans le cadre de nos recherches. Ces données sont un élément essentiel dans la gestion des terrains et, dans l'esprit d'une meilleure accessibilité de l'information, devraient être accessibles publiquement. Nous recommandons donc de bonifier le suivi et la reddition de comptes des programmes d'aide financière à la réhabilitation des terrains contaminés. Cette reddition de comptes pourrait être intégrée à la réglementation, au même titre que le bilan quinquennal.

6.1.3 Centraliser les informations relativement aux terrains contaminés

Nous recommandons de créer une liste centralisée et accessible gratuitement des terrains contaminés. Les informations disponibles en matière de terrains contaminés sont parcellaires, décentralisées et redondantes. Les municipalités dressent des listes en fonction des données du registre foncier. Or, il est inefficace de procéder ainsi, autant pour les municipalités que pour les contribuables qui doivent consulter de multiples listes. À cet effet, nous recommandons d'abolir les listes de terrains contaminés tenues par les municipalités pour les remplacer par une obligation pour les municipalités et autres intervenants d'alimenter une liste centralisée à être hébergée par le MELCC.

6.2 Recommandations visant les anciennes contaminations

Deux recommandations sont formulées à l'égard des anciennes contaminations.

6.2.1 Pérenniser l'aide financière à la réhabilitation de terrains contaminés

Nous recommandons de mettre en place un programme de financement permanent ou à long terme pour la réhabilitation des terrains contaminés.

Nous recommandons que les personnes admissibles soient les mêmes personnes admissibles au programme ClimatSol-Plus, soit tout organisme municipal ou demandeur privé, propriétaire d'un terrain à réhabiliter, qui n'est pas responsable de la contamination. (MDDELCC, 2018a)

Le financement du programme d'aide financière devrait être revu afin de prévoir un modèle plus équitable. La structure du programme ainsi que les modalités de financement devraient faire l'objet d'une analyse poussée, mais nous recommandons que le programme soit basé sur des redevances à prélever d'entreprises visées à l'Annexe III du RPRT, soit les entreprises dont les activités présentent un risque de contamination. Les revenus seraient versés dans un fonds dédié à financer les projets de réhabilitation. Le fonctionnement du fonds pourrait s'inspirer du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), qui a remplacé le Fonds vert en novembre 2020 (MELCC, s. d.b).

6.2.2 Conserver les pouvoirs d'ordonnance du ministre

Nous ne recommandons pas de modification juridique relativement aux pouvoirs d'ordonnance. Bien qu'ils soient peu utilisés, ces pouvoirs sont nécessaires pour permettre au ministre d'intervenir rapidement dans des cas graves. Comme une intervention selon ces pouvoirs nécessite une surveillance accrue du territoire et un fardeau de preuve supérieur, nous ne recommandons pas d'y avoir recours plus souvent qu'actuellement.

6.3 Recommandations visant les nouvelles contaminations

Trois recommandations sont formulées à l'égard de nouvelles contaminations.

6.3.1 Élargir les exigences de garantie financière dans le cadre des autorisations en vertu de la LQE

Nous recommandons de mettre en application l'action 10 de la Politique de 2017, soit d'exiger des garanties financières dans le cadre de projets susceptibles de contaminer un terrain. Ces garanties serviraient en cas de défaut du détenteur de l'autorisation à procéder à une réhabilitation de terrain, le cas échéant. À cet effet, nous recommandons de modifier le REAFIE afin de prévoir une obligation de fournir des garanties financières dès qu'une étude de caractérisation est demandée dans le cadre d'une autorisation ministérielle.

Comme exposé dans la Politique de 2017, l'exigence de garanties financières est une pratique existante dans le domaine de l'exploitation minière, des carrières et de sablières, ainsi que dans le cadre de l'exploitation de lieux d'enfouissement et de transfert de sols et de matières dangereuses résiduelles. Ces garanties servent à assurer le financement des mesures correctrices en cas de contamination et des travaux de restauration de site. Nous recommandons que les garanties financières à être exigées pour financer la réhabilitation de terrains s'inspirent des modèles de fonctionnement de ces régimes.

6.3.2 Modifier les événements déclencheurs de l'obligation de caractériser un terrain

Nous recommandons de modifier certains événements déclencheurs de l'obligation de caractériser un terrain afin qu'ils soient rattachés à des actes administratifs impliquant déjà une intervention étatique.

Les obligations de caractérisation en lien avec la cessation d'activités ou de changement d'utilisation de terrain sont imposées aux personnes visées par le RPRT et doivent être réalisées dans un certain délai. Toutefois, il s'agit d'actions qui peuvent facilement échapper à la détection en cas de non-respect de l'exploitant. Dans ces cas, l'intervention du ministère doit être active; ce dernier doit prendre des actions et réaliser des suivis afin de faire respecter les exigences réglementaires. Le cas échéant, il doit imposer des sanctions administratives pécuniaires, remettre des constats d'infractions ou intenté une poursuite. Il s'agit d'un processus réactif. Or, il serait plus efficace de renverser cette dynamique afin de rattacher l'obligation de caractériser un terrain à un acte administratif relevant déjà du ministère ou d'un autre organisme. À ce titre, il serait intéressant d'examiner la possibilité de relier le déclenchement de l'obligation de caractériser un terrain au régime des autorisations environnementales, ou de déléguer une partie des obligations aux municipalités dans le cadre de l'émission de permis municipaux.

6.3.3 Renforcer les mesures de prévention introduites depuis la modernisation de la LQE

À titre général, il serait avantageux de mettre en œuvre pleinement les nouveaux pouvoirs de prévention dans le cadre des autorisations en vertu de la LQE. Par exemple, le ministre peut maintenant exiger une caractérisation et un plan de réhabilitation comme conditions pour la délivrance d'une autorisation ministérielle. Nous appuyons une utilisation libérale de ces nouveaux pouvoirs afin de renforcer la protection des terrains contre de nouvelles contaminations.

6.4 Synthèse des recommandations

Le tableau 6.1 présente un résumé des recommandations formulées pour améliorer le régime juridique encadrant les terrains contaminés. Le critère spécifiquement amélioré par la recommandation est indiqué.

Tableau 6.1 Résumé des recommandations

Portée de la recommandation	Recommandation	Critère amélioré			
		Réhabilitation	Prévention	Pollueur-payeur	Équité
Administrative	1. Procéder à la révision des catégories d'activités industrielles et commerciales énumérées au RPRT afin de faire une concordance avec le REAFIE	✓	✓	✓	✓

Tableau 6.1 Résumé des recommandations, suite

Portée de la recommandation	Recommandation	Critère amélioré			
		Réhabilitation	Prévention	Pollueur-payeur	Équité
Administrative	2. Prévoir une obligation législative ou réglementaire de préparer un bilan sur la gestion des terrains contaminés tous les 5 ans		✓		
	3. Centraliser les informations relativement aux terrains contaminés		✓		
	4. Pérenniser l'aide financière à la réhabilitation de terrains contaminés	✓		✓	✓
Visant les anciennes contaminations	5. Conserver les pouvoirs d'ordonnance du ministre	✓	✓	✓	✓
	6. Élargir les exigences de garantie financière dans le cadre des autorisations en vertu de la LQE	✓	✓	✓	✓
Visant les nouvelles contaminations	7. Modifier les événements déclencheurs de l'obligation de caractériser un terrain	✓	✓	✓	✓
	8. Renforcer les mesures de prévention introduites depuis la modernisation de la LQE		✓	✓	✓

CONCLUSION

L'élaboration d'un régime juridique pour adéquatement répondre à la problématique des terrains contaminés n'est pas une simple tâche. Les divers lois, règlements et politiques doivent bien s'intégrer au corpus juridique en place et refléter les valeurs sociétales et choix politiques. Il faut aussi constamment réévaluer les outils et mécanismes développés pour s'assurer qu'ils répondent aux objectifs lors de leur mise en place. L'évolution des lois environnementales au Québec, et plus particulièrement du régime administratif encadrant les terrains contaminés, ressemble donc à un véritable patchwork. L'essai a permis de conclure que les objectifs du régime juridique encadrant les terrains contaminés sont demeurés assez constants depuis ses débuts. Depuis les années 90, les objectifs du régime sont la réhabilitation des terrains, la prévention de futures contaminations, le respect du principe du pollueur-payeur et le respect du principe d'équité. Les outils juridiques permettant de répondre à ces objectifs ont subi plusieurs modifications. Par le biais de l'analyse historique, les composantes du régime actuel et son fonctionnement ont pu être décortiqués. L'évaluation du régime selon le cadre développé aux fins de cet essai, soit les paramètres du critère, l'application du critère et les constats, a permis d'identifier les lacunes du régime actuel. Les recommandations formulées permettent d'améliorer le régime pour qu'il puisse mieux répondre aux objectifs.

Il est important de bien comprendre l'évolution et l'historique pour savoir où l'on s'en va. Aux termes de cette étude, le levier de la dynamique du marché avec l'appui d'outils réglementaires et financiers s'est avéré efficace dans l'atteinte des objectifs du régime juridique encadrant les terrains contaminés. Les recommandations formulées dans le cadre de cet essai sont des pistes de solution pour permettre de mieux intégrer la nouvelle approche en matière environnementale, soit la dé-sectorialisation et la gestion par risque. Les recommandations identifient plusieurs chantiers pour une prochaine révision du régime juridique encadrant les terrains contaminés, avec comme pierre angulaire un régime de redevances pour le financement de la réhabilitation.

RÉFÉRENCES

- Assemblée nationale du Québec. (2001, 30 janvier). Consultations particulières sur le projet de loi n° 156 – Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relatives à la protection et à la réhabilitation des terrains. *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 1^{re} session, 36^e législature. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-36-1/journal-debats/CTE-010130.html>
- Assemblée nationale du Québec. (2016, 2 décembre). Étude détaillée du projet de loi n° 102, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert. *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 1^{re} session, 41^e législature. http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-41-1/journal-debats/CTE-161202.html#_Toc519500676
- Baril, J. (2018). La dérive des garanties légales en environnement. *Développements récents en droit de l'environnement (2018)*, 450, 1-39. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/450/369016733/>
- Baudouin, J.-L. et Deslauriers, P. (1998). *La responsabilité civile* (5^e éd.). Éditions Yvon Blais.
- Bélanger, M. et Desjardins, A. (2018). La dérive des garanties légales en environnement. *Développements récents en droit de l'environnement (2018)*, 450, 101-164. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/450/369016735>
- Bouchard, D. et Coche, A. (2010). Le défaut d'agir du ministre en matière de gestion des terrains contaminés : une réalité et des conséquences dont les tribunaux pourraient être saisis. *Développements récents en droit de l'environnement (2010)*, 329, 173-214. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/329/368012492/#infos>
- Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58
- Coche, A. et Duchaine, C. (2012). La notion de vices cachés et les garanties du Code civil lors de la vente de terrains contaminés : modalités d'exercice et principaux écueils. *Développements récents en droit de l'environnement (2012)*, 352, 363-446. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/352/368095140/#infos>
- Code de sécurité*, RLRQ, c. B-1.1, r. 3.
- Corporation de Développement TR inc. c. Québec (Développement durable, Environnement et Parcs)*, 2011 QCTAQ 06392
- Daigneault, R. (2003). Urbanisme et terrains contaminés depuis la Loi 72. *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, 193, 43-76. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/193/366368219/#infos>
- Daigneault, R. (2019). La gestion des terrains contaminés : les développements législatifs et réglementaires. *Développements récents en droit de l'environnement (2019)*, 468, 227-301. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/468/369054216/>

- De Sousa, C. (2001). Contaminated sites: The Canadian situation in an international context. *Journal of Environmental Management*, 62(2), 131-154.
- Duchaine, C., Gagnon, G. et Pelegrin, G. (2014). La portée et les limitations des pouvoirs d'ordonnance prévus à la Loi sur la qualité de l'environnement à l'égard des terrains contaminés. *Développements récents en droit de l'environnement* (2019), 385, 227-395. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/385/368187394/>
- Duchaine, C. et Goyette Noël, M.-P. (2018). L'impact des plans, politiques, guides et directives sur le pouvoir discrétionnaire octroyé par la Loi sur la qualité de l'environnement : la prévisibilité au détriment de la flexibilité? *Développements récents en droit de l'environnement* (2018), 450, 313-413. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/450/369016739/>
- Gill, D., Meloche, J.-P., Méthot, J. et Negron, P. (2012). *Étude sur la réhabilitation des sites urbains contaminés*. https://www.reseau-environnement.com/wp-content/uploads/2018/06/rapportfinal_%C3%89tude-sur-la-r%C3%A9habilitation-des-terrains_180321.pdf
- Girard, J.-F. (2006). Rôles et partage des responsabilités en matière de contamination de l'environnement : une revue du droit applicable du point de vue des municipalités. *Développements récents en droit de l'environnement* (2006), 252, 251-366. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/241/367140866/>
- Gravel, P. (1989, 29 août). Après les BPC, le plomb. *La Presse*. <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2262742?docsearchtext=29%20ao%C3%BBt%201989%20la%20presse>
- Laboratoire d'équité environnementale (LAEQ). (s. d.) Programme de recherche. <http://laeq.ucs.inrs.ca/recherche/axes-de-recherche/>
- Lavallée, S. (2002). Le point sur la réhabilitation des terrains contaminés au Québec: les grands enjeux du projet de loi 72. *Développements récents en droit de l'environnement* (2002), 175, 177-268. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/175/366310563/>
- Lavallée, S. (2004). *La réhabilitation des terrains contaminés et le droit québécois : un droit négocié*. Éditions Yvon Blais.
- Lavallée, S. (2006). Prêter sans parier ? La Loi 72 sur la protection et la réhabilitation des terrains contaminés et les institutions financières au Québec. *Développements récents en droit de l'environnement* (2006), 241, 367-422. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/241/367140867/>
- Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49.
- Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1990, c. 26.
- Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, L.Q. 2017, c. 4.

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, projet de loi n° 156 (adoption du principe – 6 décembre 2000), 1^{ère} session 36^e législature, (Québec)

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains, L.Q. 2002, c. 11.

Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2.

Loi sur le développement durable, RLRQ, c. D-8.1.1.

Martel, G. (2006). *Bilan et analyse du programme Revi-Sols* (Essai de maîtrise, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, QC, Canada).
https://savoirs.usherbrooke.ca/bitstream/handle/11143/7320/cufe_Martel_essai20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (2015a). *Note d'information*.
https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/presentation_information_financiere/note_mesure_allegement.pdf

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (2015b). *Précisions relatives à la comptabilisation du passif au titre des sites contaminés*.
https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/presentation_information_financiere/note_precisions_site_contamines.pdf

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2013). *Note d'information*.
https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/presentation_information_financiere/sites_contamines_note.pdf

Ministère de l'Environnement (MENV). (1988). *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*.

Ministère de l'Environnement (MENV). (2001). *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs43040>

Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF). (1998). *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.a). À propos du développement durable.
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.b). Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC).
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/ministere/fonds-electrification-changements-climatiques/index.htm>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (s. d.c). *Le Québec sur la voie du développement durable*.

<http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/voie.htm>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.d).

Programme ClimatSol-Plus. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/climatsol-plus/>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.e).

Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés – Loi et règlements.

<http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/loi-reg.htm#:~:text=r%C3%A9habilitation%20des%20terrains->

[,Le%20R%C3%A8glement%20sur%20la%20protection%20et%20la%20r%C3%A9habilitation%20de](http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/loi-reg.htm#:~:text=r%C3%A9habilitation%20des%20terrains-,Le%20R%C3%A8glement%20sur%20la%20protection%20et%20la%20r%C3%A9habilitation%20de)

[s%20terrains,applicables%20plusieurs%20dispositions%20de%20la](http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/loi-reg.htm#:~:text=r%C3%A9habilitation%20des%20terrains-,Le%20R%C3%A8glement%20sur%20la%20protection%20et%20la%20r%C3%A9habilitation%20de)

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.f).

Registre des avis préalables à l'émission d'une ordonnance, des ordonnances et des révocations d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et de la Loi sur la sécurité des barrages. <http://www.registres.environnement.gouv.qc.ca/ordonnances/index.htm>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (2019a). *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*.

<http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/guide-intervention/guide-intervention-protection-rehab.pdf>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (2019b).

Rapport annuel de gestion 2018-2019. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-gestion2018-2019.pdf?1570116093>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (2020).

Rapport annuel de gestion 2019-2020. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-gestion-2019-2020.pdf?1601393508>

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). (2013).

Bilan sur la gestion des terrains contaminés en date du 31 décembre 2010.

<http://www.environnement.gouv.qc.ca/sol/terrains/bilan/bilan2010.pdf>

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements

climatiques (MDDELCC). (2015). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/developpement-durable/strategie-dd-2015-2020.pdf?1582816783>

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements

climatiques (MDDELCC). (2016). *Rapport annuel de gestion 2015-2016*. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-gestion2015-2016.pdf?1544817377>

- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). (2017). *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés : Plan d'action 2017-2021*. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/sol/terrains/politique/politique.pdf>
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). (2018a). *ClimatSol-Plus – Volet 1 : Cadre normatif du Programme d'aide à la réhabilitation des terrains contaminés*. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/climatsol-plus/cadre-normatif-volet1.pdf>
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). (2018b). *Rapport annuel de gestion 2017-2018*. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-gestion2017-2018.pdf?1547063806>
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). (2006). *Bilan sur la gestion des terrains contaminés en date du 1er février 2005*. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=103833
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). (2009). *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/outils/guide-principesdd.pdf>
- Nadon, O. (2004). Terrains contaminés, terrains minés. *Développements récents en droit de l'environnement* (2004), 214, 211-252. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/214/367054374/>
- Nadon, O. (2013). Terrains contaminés: la délimitation de la responsabilité environnementale du créancier hypothécaire. *Développements récents en droit de l'environnement* (2013), 370, 135-192. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/370/368152797/>
- Nadon, O. (2015). La décontamination n'efface pas tout. *Développements récents en droit de l'environnement* (2015), 401, 133-166. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/401/368868742/>
- Noël, D. et Shields, A. (2018, 20 mars). Lagunes de Mercier: un problème de pollution insoluble. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/523095/quebec-promet-de-s-attaquer-a-l-heritage-toxique-du-pire-site-contamine-de-la-province>
- Ontario c. Canadien Pacifique Itée*, [1995] 2 R.C.S. 1031
- Paiement, R. (2013). Les enjeux liés à la problématique des matières résiduelles enfouies sur des terrains privés. *Développements récents en droit de l'environnement* (2013), 370, 41-74. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/370/368152795/>
- Projet de règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale*. (2018) 150 G.O. II, 480.

- Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement*, A.C. 3789-75. (1975) 107 G.O. II, 4801.
- Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, D. 1294-2011. (2011) 143 G.O. II, 5701.
- Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, D. 797-2019. (2019) 151 G.O. II, 3041.
- Règlement modifiant le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, D. 871-2020. (2020) 152 G.O. II, 3620A.
- Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, RLRQ, c. Q-2, r. 23.1.
- Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, D. 216-2003. (2003) 135 G.O. II, 1441.
- Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*, D. 871-2020. (2020) 152 G.O. II, 3620A.
- Revkin, A.C. (2013, 25 novembre). Love Canal and Its Mixed Legacy. *New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2013/11/25/booming/love-canal-and-its-mixed-legacy.html>
- Rousseau, C. et Therriault, J-P. (2019). La question des sols contaminés en expropriation : à qui la facture? *Développements récents en droit de l'expropriation (2019)*, 462, 51-114.
<https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/462/369048448/>
- Union des municipalités du Québec (UMQ). (1990) *Mémoire de l'Union des municipalités du Québec présenté à la Commission parlementaire relative au projet de loi 65*.
https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=128885
- Union des municipalités du Québec (UMQ). (2002) *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement*.
https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=58131
- Vérificateur général du Québec (VGQ). (2017). Audit de performance : terrains contaminés sous la responsabilité de l'État (chapitre 3). Dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2017-2018-printemps/fr_Rapport2017-2018-PRINTEMPS-Chap03.pdf
- Vérificateur général du Québec (VGQ). (2018). Audit de performance : réhabilitation des terrains contaminés (chapitre 3). Dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2018-2019-juin2018/fr_Rapport2018-2019-PRINTEMPS-Chap03.pdf
- Vérificateur général du Québec (VGQ). (2020). Application des recommandations du commissaire au développement durable. Dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/164/cdd_tome-juin2020_ch05_web.pdf

Ville de Montréal-Est c. Texaco Canada inc., 2001 CanLII 12435 (QC CA)

Villeneuve, C., Riffon, O. et Tremblay, D. (2016). *Comment réaliser une analyse de développement durable? : guide d'utilisation de la grille d'analyse de développement durable*.
https://www.ifdd.francophonie.org/media/docs/publications/670_Guide-dutilisation_GADD_2016.pdf

BIBLIOGRAPHIE

- Duchaine, C., Duchesne, F. et Obadia, G. (2019). La migration de contaminants entraîne-t-elle des implications légales distinctes de celles de leur rejet? *Développements récents en droit de l'environnement* (2019), 468, 131-225. <https://edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/468/369054215/>
- Nadon, O. (2014). *La gestion et la responsabilité liées aux terrains contaminés et aux milieux sensibles au Québec* (2e éd.). LexisNexis.
- Paquet, G. (2011). *Étude du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'Environnement en matière de décontamination des sites au Québec* (Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Montréal, QC, Canada).
https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/6109/Paquet_Genevieve_2011_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y